

BIULETYN

Stowarzyszenia
Absolwentów i Przyjaciół
Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu
Lubelskiego

t. XV, 17 (1) 2020



ISSN 2719-3128
e-ISSN 2719-7336

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Tom XV, numer 17 (1)

2020

ISSN 2719-3128

ISSN 1896-8406 (dawny)

BIULETYN

**STOWARZYSZENIA ABSOLWENTÓW
I PRZYJACIÓŁ WYDZIAŁU PRAWA
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU
LUBELSKIEGO**

Lublin 2020

Komitet Redakcyjny

Mirosław Sitarz (redaktor naczelny, Polska); Oleksandr Bilash (Ukraina); Dimitry Gegenava (Gruzja);
Paweł Kaleta (Polska); Stanisław Kawa (Ukraina); Paweł Lewandowski (Polska);
Pavol Mačala (Słowacja); Małgorzata Makarska (Polska); Monika Menke (Czechy);
Michaela Moravčíková (Słowacja); Agnieszka Romanko (sekretarz, Polska);
Maria van Scott (Stany Zjednoczone); Paweł Zając (Polska)

Rada Naukowa

Józef Krukowski (PAN, Polska, przewodniczący); Wiesław Bar (KUL, Polska); Waldemar Bednaruk
(KUL, Polska); Jean-Paul Durand (Katolicki Uniwersytet Paryski, Francja); Marzena Dyjakowska
(KUL, Polska); Artur Katolo (Papieski Wydział Teologiczny Południowych Włoch, Italia);
Janusz Kowal (Papieski Uniwersytet Gregoriański, Italia); Józef Krzywda (UPJPII, Polska);
Józef Marčín (Uniwersytet Katolicki w Ružomberku, Słowacja); Damian Nĕmec (Uniwersytet
Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Bernd Rütters (Uniwersytet w Konstancji, Niemcy);
Bronisław Sitek (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska); Paweł Smoleń
(KUL, Polska); Stanisław Stadniczeńko (WSFiZ, Polska); Jiří Rajmund Tretera (Uniwersytet Karola
w Pradze, Czechy); Władysław Witczak (WSEI, Polska); Vytautas Steponas Vaičiūnas
(Uniwersytet Witolda Wielkiego, Litwa)

Lista Recenzentów

Waldemar Bednaruk (KUL, Polska); Stanisław Kawa (Instytut Teologiczny im. Św. Józefa
Bilczewskiego we Lwowie, Ukraina); Robert Kędziora (Politechnika Warszawska, Polska); Ewa Kruk
(UMCS, Polska); Józef Krukowski (PAN, Polska); Paweł Lewandowski (UPJPII, Polska); Ryszard
Pankiewicz (Uczelnia Państwowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu, Polska)

Opracowanie redakcyjne i skład komputerowy

Agnieszka Romanko

Adres Redakcji i Wydawcy

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału
Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, C-742
tel./fax. 81 445 37 42; e-mail: kkpp@kul.pl
sawp.org.pl

Kopiowanie, rozpowszechnianie, przedruk i publikacja w jakiegokolwiek formie
do celów komercyjnych i prywatnych bez zgody Autorów i Redakcji zabronione

© Copyright by:

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL
Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL

Nakład: 500 egz., objętość: 13 ark. wyd.

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Upowszechnienie czasopisma „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół
Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” – zadanie finansowane
w ramach umowy 717/P-DUN/2019 ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę

SPIS TREŚCI

Artykuły

Sylwester Bogacki, Tomasz Wołowiec , Opodatkowanie dochodów osobistych a zasada sprawiedliwości podatkowej	7
Karol Dąbrowski, Anna Fermus-Bobowiec, Mariola Szewczak-Daniel , Z problematyki wykorzystania źródeł w nauczaniu przedmiotów historycznoprawnych.....	33
Karolina Gębka , The Consequences of Accepting Abnormally Low Tenders in Public Contracts.....	53
Emilia Gulińska , Administrative Complaint as a Measure Safeguarding Interests of Individuals Against Public Administration Bodies.....	69
Anna Kliczek-Paśnicka , Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej.....	81
Marcin Konarski , Legal Aspects of Organising the Administration of Food for the Army in the Duchy of Warsaw between 1807 and 1812... ..	99
Jan Kozaczek , Prawo ochrony konkurencji w Polsce oraz w Rosji.....	129
Małgorzata Nowińska , Economic Activity Conducted by Publicly Owned Establishments. The Case of Museum	149
Bartłomiej Składanek , The Evolution of Territorial Self-Government in the Republic of Poland Before 1918 – Outline of Issue	163
Artur Świstak , Wpływ religii na wojnę i prawo wojny w antycznej Grecji – wybrane aspekty	181
Iwona Warchoń , The Role of the Rules for Pursuing the Profession of Nurse in the Protection of Patients’ Rights	195
Natalia Yefremova , Utworzenie Banku Państwowego w Cesarstwie Rosyjskim i jego znaczenie dla rozwoju systemu bankowego na Ukrainie do 1918 roku	213

Sprawozdania

Agnieszka Romanko , Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Stefan Kardynał Wyszyński – Absolwent Katedry Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL”	229
Paweł Lewandowski , Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Noli metuere et noli timere” połączona z wręczeniem Księgi Jubileuszowej z okazji 30-lecia święceń prezbiteratu ks. Mirosława Sitarza.....	233

ARTYKUŁY

Sylwester Bogacki
Tomasz Wołowiec

OPODATKOWANIE DOCHODÓW OSOBISTYCH A ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ

Wprowadzenie

„Intelektualna historia tego podatku,
która dopiero musi być napisana
jest fascynującym tematem”
Irving Kristol [Kristol 1978, 214]

Poszukując kryterium „podziału” obciążeń podatkowych, ustawodawca identyfikuje przesłanki, które czyniłyby system podatkowy racjonalnym z punktu widzenia funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej. W normie sprawiedliwości prawodawca szuka obiektywnego kryterium usprawiedliwiającego konieczność nakładania podatków. Poza tym norma sprawiedliwości miała (ma) stanowić punkt wyjścia do tworzenia poszczególnych rozwiązań podatkowych, zarówno w aspekcie poszczególnych podatków, jak i całego systemu podatkowego. Sprawiedliwa konstrukcja miała być cechą systemu podatkowego. Sprawiedliwość podatkowa często jest traktowana jako maksyma działania władzy. Mimo to samo deklarowanie obowiązku przestrzegania postulatów sprawiedliwości często nie przekłada się na zgodność praktyki podatkowej z deklarowanymi wzorami budowy systemu podatkowego [Głuchowski 1999, 38]. Sprawiedliwość opodatkowania należy również rozpatrywać w aspekcie normatywnym. Prawo musi, w powszechnym odbiorze,

Dr SYLWESTER BOGACKI, Instytut Administracji Publicznej, Zarządzania i Biznesu, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Polska; e-mail: sylwester.bogacki@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8330-4573>

Dr hab. TOMASZ WOŁOWIEC, prof. WSEI, Instytut Administracji Publicznej, Zarządzania i Biznesu, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Polska; e-mail: tomasz.wolowiec@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>

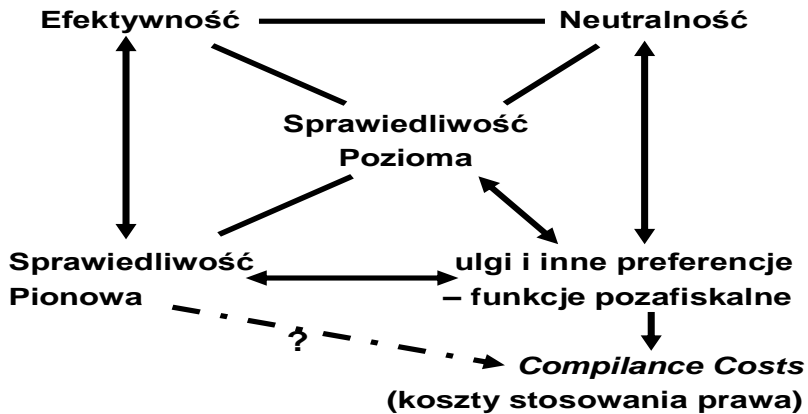
respektować (ucieleśniać) zasadę sprawiedliwości [Tegler 1993, 73]. Prawo podatkowe musi być sprawiedliwe, gdyż taka jest jego idea¹.

Problem optymalnego podziału dochodu można analizować oddzielnie, jak i w kontekście innych kwestii polityki gospodarczej, których rozwiązanie wymaga stosowania instrumentów wpływających na podział dochodu. Mamy wtedy do czynienia z wyborem przez państwo kryteriów rozkładu obciążeń podatkowych, kształtujących końcowy podział dochodu i majątku [Accella 2020, 291]. W takich sytuacjach wskazanie kryteriów określających obciążenia podatkowe poszczególnych podatników, zapewniające sprawiedliwą redystrybucję dochodu i efektywną alokację zasobów (problem *trade-off* między sprawiedliwością a efektywnością) wymaga analizy problematyki optymalnego systemu podatkowego, czyli systemu maksymalizującego funkcję dobrobytu społecznego (FDS)², uwzględniającą sprawiedliwość, jak i efektywność. Analizę tę można również przeprowadzić w odniesieniu do optymalnego modelu opodatkowania dochodów osobistych.

¹ Rola prawa wynika ze znanej maksymy – *Iustitia est fundamentum regnorum*, która obowiązuje lub powinna obowiązywać również w odniesieniu do prawa podatkowego.

² FDS (*social welfare function*). Potrzeba użycia jakiegoś sposobu porównań między osobami w celu zdefiniowania kompletnego uszeregowania społecznego skłania nas do wybrania kryteriów sprawiedliwości dystrybucyjnej i społecznej. Główny problem sprawiedliwości dystrybucyjnej polega na zdefiniowaniu zasad oceny alternatywnych sposobów: (a) przypisywania członkom społeczeństwa korzyści z danego rodzaju aktywności oraz (b) dzielenia odpowiednich kosztów. Tego rodzaju kryteria zależą generalnie od światopoglądu danej osoby. Ekonomiści próbujący uporządkować preferencje społeczne często czerpali inspiracje z zasad filozofii społecznej lub politycznej (np. Pigou zastosował pewne zasady utylitaryzmu) lub wprost podejmowali badania w ramach tych dyscyplin (np. Sen). W wielu przypadkach zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej były tworzone przez samych filozofów społecznych (Nozick i Rawls). Istnieje wiele kryteriów sprawiedliwości opartych na postulatcie indywidualizmu etycznego i międzyosobowej porównywalności funkcji użyteczności. Różnią się one stosowaną regułą agregacji. W utylitarystycznej FDS zastosowane jest sumowanie. W FDS Bernoulliego-Nasha użyte jest mnożenie. Rawlsowska FDS utożsamia dobrobyt społeczny z wartością użyteczności dla osoby znajdującej się w najgorszym położeniu. FDS Bersona-Samuelsona jest uogólnioną funkcją dobrobytu społecznego. Optimum społeczne uzyskuje się poprzez maksymalizację wybranej FDS przy ograniczeniu danym przez GMU – granice możliwości użyteczności.

Rys. 1. Wybór systemu podatku dochodowego



Źródło: opracowanie własne

1. Postulat sprawiedliwości podatkowej – sprawiedliwość obiektywna i subiektywna

Stwierdzenie, że podatki powinny być „sprawiedliwe” wobec wszystkich obywateli kraju, jest dość enigmatyczne i trudne do zdefiniowania. Trudności w jednoznacznym sprecyzowaniu tego terminu wynikają przede wszystkim z braku obiektywnego punktu odniesienia. Skoro podatek jest świadczeniem przymusowym, to jako taki ogranicza ludzką wolność, a więc jest z definicji niesprawiedliwy. Można jednak wyznaczyć rodzaje sprawiedliwości podatkowej, które pozwalają na lepsze zrozumienie schematów działania wobec podatników zobowiązanych do świadczeń pieniężnych na rzecz realizacji zadań publicznych. Zgodnie z doktryną prawa finansów publicznych zasada sprawiedliwości podatkowej dzieli się na poziomą i pionową. Sprawiedliwość podatkowa powinna też być realizowana poprzez powszechność i równość wobec wszystkich obywateli, aby obciążenia finansowe były proporcjonalne do osiągniętych dochodów. Już Adam Smith w swojej koncepcji zakładał, że wszyscy podatnicy, którzy uzyskują taki sam dochód, powinni być traktowani tak samo wobec obowiązku płacenia podatków – bez względu na przynależność klasową czy wykonywany zawód. Jego założenia opierały się przede wszystkim na zasadzie powszechnego opodatkowa-

nia wszystkich obywateli [Bloom i Kalven 1973, 9-11]. Według założeń Smitha system podatkowy powinien być realizowany zgodnie z czterema podstawowymi zasadami: zasadą równości (równości) opodatkowania, zasadą pewności opodatkowania, zasadą dogodności oraz zasadą taniaści opodatkowania. Można zatem sformułować następujące tezy.

Po pierwsze, sprawiedliwe opodatkowanie (sprawiedliwość w opodatkowaniu) jest problemem, który zarówno w doktrynie podatkowej, jak i praktyce stanowienia prawa podatkowego jest aktualny i budzący różnorodne kontrowersje. Doktryna podatkowa analizując sprawiedliwość opodatkowania przyjmuje etyczną normę postępowania. Stąd wszelkie próby uściślenia tego pojęcia nie mogą pomijać sprawiedliwości jako zasady etycznej [Gomułowicz 1995, 12].

Po drugie, termin sprawiedliwość jest dodatnio oceniany jako odnoszący się do wartości, które uznaje się za dobre w sensie aksjologicznym. Przedmiotem tak pojętej sprawiedliwości jest zawsze konkretny układ stosunków społecznych oraz odpowiednie normy regulujące sposoby jej wdrażania [Perelman 1959, 2]. Preferuje się różne kryteria sprawiedliwej dystrybucji: 1) każdemu to samo; 2) każdemu według jego zasług; 3) każdemu według jego dzieł; 4) każdemu według potrzeb; 5) każdemu według pozycji; 6) każdemu według tego, co przyznaje prawo.

Analiza tych kryteriów dystrybucji pozwala dostrzec, iż w zasadzie są one nie do pogodzenia. Możliwe są trzy postawy wobec takiej sytuacji: 1) albo te koncepcje nie mają ze sobą nic wspólnego i niesłusznie określa się je w ten sam sposób, 2) albo nie można nazwać sprawiedliwością żadnej z nich, 3) albo należy uznać jedną z nich za jedyną właściwą. Wybór obowiązującego modelu zależy w dużym stopniu od układu sił społecznych, politycznych czy istniejącej praktyki [Mastalski 1988, 25].

Po trzecie, w praktyce prawodawczej etyczna norma opodatkowania generuje dwojaki rodzaj komplikacji, oparte na braku zaufania do idei sprawiedliwości, zarówno przez prawodawcę, jak i podatnika [Harasimowicz 1997, 21]. Nieufność ustawodawcy wynika z obawy o możliwość połączenia sprawiedliwości ze skutecznością (efektywnością fiskalną) opodatkowania.

wania³. Obawa podatników wynika ze świadomości, iż często ustawodawca powołując się na walor sprawiedliwości, realizował zmiany w systemie podatkowym (lub reformy), będące jej zaprzeczeniem [LeFevre 2001, 763]. Stąd ważnym elementem wszelkich reform jest uzyskanie społecznej aprobaty do jej przeprowadzenia. Poza tym podatnik ma świadomość, iż argument sprawiedliwości może kamuflować funkcję fiskalną zmian w opodatkowaniu. Nieufność jest również generowana „niedookreślonością” samej formuły sprawiedliwości. Powoduje to, iż z etycznego postulatu można wysnuć odmienne reguły postępowania i ukształtować według nich rozwiązania prawnopodatkowe [Owsiak 2004, 57]. W doktrynie podejmowane próby rozwiązania problemu sprawiedliwego opodatkowania nigdy nie zostały zrealizowane, z uwagi na praktyczną trudność w pogodzeniu interesu państwa (dobra publicznego) z interesem podatników (dobrem prywatnym)⁴. Pojawia się zatem pytanie o to, gdzie powinna przebiegać granica opodatkowania, z punktu widzenia efektywności i sprawiedliwości oraz skali i zakresu redyskrybucji podatkowej?

Po czwarte, pojęcie sprawiedliwości musi być rozpatrywane w kontekście rozwiązania problemu sprzeczności interesów różnych grup społecznych, zawodowych, politycznych. Ta świadomość towarzyszy działaniom

³ Pierwotnym celem opodatkowania jest, poza pewnymi wyjątkami, uzyskiwanie środków pieniężnych niezbędnych dla pokrycia potrzeb publicznych. Nie oznacza to jednak, że cele fiskalne opodatkowania, związane z samą istotą podatku, mogą zdominować system podatkowy. Jego konstrukcja powinna zmierzać do swego rodzaju kompromisu pomiędzy celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi (socjalnymi) opodatkowania.

⁴ Zasady równości i sprawiedliwości w prawie podatkowym były w przeszłości wielokrotnie przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż zasada równości jest przestrzegana wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie można więc różnicować obywateli ze względu na kryteria powodujące powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym (K. 10/93). Sprawiedliwość podatkowa jest pewnym uszczegółowieniem ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej i dotyczy tylko sprawiedliwości obciążeń. Wyrazem sprawiedliwości podatkowej jest zwłaszcza powszechność i równość opodatkowania. Do zasady tej Trybunał Konstytucyjny odwołał się m.in. w orzeczeniu z dnia 29 maja 1996 r. (K. 22/95), w którym przypominał, iż w prawie podatkowym zasada sprawiedliwości, wyrażająca się m.in. powszechnością i równością opodatkowania, łączy się ze swobodą ustawodawcy w kształtowaniu ulg i zwolnień podatkowych, a także ich znoszeniu lub ograniczaniu. Zwolnienia podatkowe nie stanowią standardu prawnego, lecz są wyjątkiem od powszechności i równości obowiązków podatkowych.

ustawodawcy podatkowego – mimo to – owa sprzeczność interesów powoduje, że rozwiązania prawne były i są niespójne (np. z prawem bilansowym), fragmentaryczne (zmiany w konstrukcji poszczególnych podatków, bez kompleksowego reformowania całego systemu podatkowego), bądź sankcjonują interesy różnych grup lobbujących (ulgi i zwolnienia podatkowe).

Po piąte, można zauważyć nieufność pomiędzy reprezentantami teorii opodatkowania a ustawodawcą (władzą) stanowiącym o opodatkowaniu, który znaczenie teorii postrzega w kontekście tworzenia gotowych, dających się od razu zastosować reguł postępowania [Gomułowicz 2001, 22-28].

Po szóste, zarówno w teorii, jak i praktyce podatek to nieodpłatne, bezwrotne, pieniężne, przymusowe świadczenie, które jest nakładane jednostronnie przez związek publicznoprawny, jakim jest państwo lub jednostka samorządu terytorialnego, w celu sfinansowania potrzeb publicznych i społecznych. Przymusowość odróżnia podatek od świadczeń dobrowolnych. Stosunek pomiędzy podatnikiem a podmiotem uprawnionym do nakładania podatków jest stosunkiem podporządkowania. Obowiązek podatkowy może być zatem wyegzekwowany poprzez tryb egzekucyjny.

Po siódme, podatnicy często i w różnych sytuacjach powołują się na sprawiedliwość podatkową, utożsamiając ją najczęściej z redukcją lub eliminacją obciążenia podatkowego. Sprawiedliwość podatkowa w ujęciu obiektywnym ma walor praktyczny, ponieważ w tym rozumieniu uwzględnia ją władza publiczna nakładając podatki. Biorąc pod uwagę cechy podatku oraz obiektywne i subiektywne postrzeganie obciążenia podatkowego, sprawiają, iż w podatniku powstaje reakcja obronna przed uszczupleniem jego środków. Jednocześnie oczekując określonych świadczeń ze strony władzy publicznej może zmierzać do redukcji swoich własnych obciążeń podatkowych [Głuchowski 1999, 38-40].

Po ósme, współcześnie akceptowany jest pogląd, iż sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego to takie, które uwzględnia zdolność podatkową, czyli dostosowanie ciężaru podatkowego do indywidualnej sytuacji ekonomicznej (jak i pozaekonomicznej) podatnika. Z przyjęciem takiego stanowiska wiąże się rozróżnienie sprawiedliwości podatkowej poziomej i pionowej.

Sprawiedliwość pozioma sprowadza się do tego, że podmioty będące w takiej samej (bardzo zbliżonej) sytuacji majątkowej powinny być w takim

samym stopniu obciążane podatkowo, czyli podatnicy są „równo” traktowani obciążeniami podatkowymi. Stosowanie tej zasady nie jest jednak proste: nie realizują jej podatki pośrednie i inne rzeczowe, natomiast uwzględniają ją podatki osobiste, z uwagi na personalizację konstrukcji podatku.

Sprawiedliwość pionowa oznacza, iż podmioty znajdujące się w lepszej sytuacji materialno-prawnej, w większym stopniu powinny być obciążone. Realizacji tej zasady służą głównie podatki o charakterze progresywnym. Pojawia się jednak zawsze problem wyważenia ostrości fiskalnej kolejnych szczebli progresji [Famulska 1996, 3]. Progresja podatkowa zakłada istnienie kilku stawek podatku, co w praktyce nie musi oznaczać dużego stopnia progresji. Występowanie wielu ulg w systemie będzie ograniczać jej stopień. Możemy mierzyć stopień progresji porównując ze sobą stawki przeciętne i krańcowe [Zee 2005, 23-24]. Przyjmując, że $m(y)$ to stawka krańcowa, t – wysokość podatku jako funkcja dochodu (y) przed opodatkowaniem, $a(y)$ to stawka przeciętna, otrzymujemy: (1) $(y) = \Delta t(y) / \Delta y$; (2) $a(y) = t(y) / t$

Obie wielkości (1) i (2) będą z przedziału $(0,1>$, a system będzie progresywny wtedy, gdy: $m(y) > a(y)$ oraz $\Delta a(y) / \Delta y > 0$ dla wszystkich y . Należy zauważyć, iż progresję otrzymujemy stosując już jedną stawkę podatku, przy jednoczesnym wprowadzeniu ulg do systemu. Najprostszym rozwiązaniem jest **zastosowanie kwoty wolnej** – e oraz danej stawce podatku $-\tau$. Dzieliąc obie strony równania (3) przez y otrzymujemy równanie (4), które pokazuje, że w takim przypadku zawsze będzie spełniony warunek $m(y) > a(y)$. (3) $t = \tau(y - e)$ i (4) $a = \tau - \tau e / y$

Sprawiedliwość pozioma i pionowa może być konkretyzowana przy pomocy dwóch teorii podatkowych: teorii ekwiwalencji i teorii zdolności płatniczej [Gajl 1992, 45-47]. **Teorię ekwiwalencji** najtrafniej oddaje maksyma zrodzona w dobie Rewolucji Francuskiej – „podatek stanowi wspólny dług obywateli i cenę za korzyści”. Państwo traktowane jest jako „związek celowy”, a podatki są opłatą za otrzymane od państwa świadczenia. Opłaty te powinny być ekwiwalentne. Przy urzeczywistnieniu tej zasady podatki należałoby rozumieć jako ceny [Young 1998, 321-35]. Teoria przyjmuje założenie, że istnieje wzajemny proporcjonalny stosunek między wysokością podatku a poziomem wydatków państwowych pozostających w związku z ochroną obywateli i ich majątku. Gdyby „ekwiwalentność” miała być skonkretyzowana, to powinna być przede wszystkim znana korzyść, którą

podatnik odnosi z wydatków publicznych państwa. Rozwiązaniem problemu sprawiedliwości miały być dwie alternatywne reguły:

Po pierwsze, opodatkowanie będzie sprawiedliwe wówczas, gdy wysokość ciężaru podatkowego zostanie dostosowana do wysokości wydatków publicznych państwa, pozostających w związku z ochroną podatnika lub jego majątku.

Po drugie, wymóg sprawiedliwości może zostać zachowany, gdy wysokość podatku zostanie ukształtowana w zależności od korzyści uzyskanych przez podatnika z działalności państwa.

Żadna z tych dwóch reguł nie może zostać przetransformowana na realnie funkcjonujące zasady opodatkowania. Dlatego teoria ekwiwalencji we współczesnej praktyce podatkowej straciła na znaczeniu. Może stanowić jedynie usprawiedliwienie dla stosowania niektórych lokalnych podatków, opłat, a także składek.

2. Zasada (teoria) zdolności płatniczej (zdolności dochodowej)

Teoria zdolności płatniczej (*ability-to-pay*). Obowiązek podatkowy wywodzi się z faktu przynależności państwowej. Zapłata podatku nie daje prawa wpływania na decyzje państwowe. Wypełnia tylko treścią powszechny „obywatelski obowiązek”. Podatnik nie płaci za indywidualnie otrzymane świadczenie (co jest tezą teorii ekwiwalencji), ale za te zadania państwa, które służą dobru ogólnemu. Dlatego wydatki publiczne nie mogą być ujmowane w kategorii kompensacyjnych zobowiązań państwa wobec podatnika. Podatnik winien wnieść „sprawiedliwą część” dla sfinansowania kosztów działalności państwa. Uznaje się, że opodatkowanie jest sprawiedliwe, jeżeli ciężar podatkowy odpowiada określonym formalnym zasadom równości. Miarą równości może być indywidualna korzyść utracona w wyniku opodatkowania. Za takim rozumieniem sprawiedliwości opowiada się, pozostająca w nurcie zdolności płatniczej, teoria ofiary [Mill 1921, 120-23]. Przyjmuje ona założenie, że korzyść z dochodu jest mierzalna i krzywa korzyści dochodu jest dla wszystkich taka sama. Tak więc podatnicy z takim samym dochodem poświęcają taką samą korzyść, jeżeli płacą taki sam podatek [Hallyday 2013, 1111-122]. O ile można się zgodzić, że jest możliwe zachowanie sprawiedliwości poziomej, to wątpliwości dotyczyć muszą sprawiedliwości pio-

nowej. Teoria ofiary może być bowiem interpretowana jako: ofiara równa marginalna, ofiara równa absolutna oraz ofiara równa proporcjonalna. Z uwagi na przebieg krzywej korzyści granicznej dochodu, **ofiara równa marginalna** nakładałaby ciężar podatkowy przede wszystkim na podmioty osiągające najwyższy dochód. Dałoby to efekt stuprocentowego opodatkowania powyżej granicy dochodu wolnego od podatku, co wypacza sens sprawiedliwości podatkowej.

Absolutna równa ofiara – wszystkie podmioty ponoszą stratę korzyści w takiej samej wysokości bezwzględnej, niezależnie od tego, jak „nierówne” są ich dochody. To także sprzeciwia się pojęciu sprawiedliwości podatkowej.

Ofiara równa proporcjonalna – wszystkie podmioty, w relacji do łącznej korzyści z dochodu ponoszą tak samo dużą ofiarę. Jest możliwe zastosowanie progresywnej taryfy podatkowej. Może ona oddawać sens sprawiedliwości pionowej. Nietrudno spostrzec, że teoria ofiary znajduje swoje uzasadnienie w prawie spadającej korzyści granicznej rosnącego dochodu. Jest to jednocześnie jej podstawowa słabość, albowiem treść tego prawa nigdy nie została udowodniona. Jest ono w dalszym ciągu tylko naukową hipotezą [Gomułowicz 2001, 16].

Zdolność płatnicza podatnika może być konkretyzowana w inny od wskazanego sposób. Wymaga to zwrócenia uwagi na przedmiot podatku. Powinno być nim dobro, które niespornie można uznać za główny wskaźnik zdolności płatniczej. Początkowo dobrem był majątek, następnie – aż po dzień dzisiejszy – dochód. Ustalenie dochodu dla celów opodatkowania może nawiązywać do teorii źródeł, bądź teorii przepływu aktywów netto.

W rozważaniach na temat miernika zdolności płatniczej nie może zabraknąć koncepcji Kaldora, który proponował uczynić miarą zdolności płatniczej **dochód wydatkowany** [Kaldor 1995]. O ile dochód w ogóle może służyć jako wskaźnik ekonomicznej zdolności płatniczej, to w przypadku podatku od dochodu wydatkowanego pojawia się zasadnicza trudność. O ekonomicznej zdolności płatniczej podatnika można tylko wnioskować – i to albo z rodzaju, albo z wysokości wydatkowanego na konsumpcję dochodu. Podatek od wydatków bardziej obciąża osoby o wysokim udziale w konsumpcji i niskich dochodach, aniżeli osoby o niskim udziale w konsumpcji i wysokim dochodzie. Im wyższa jest stawka podatku pośredniego, tym bardziej znaczące jest naruszenie zasady zdolności płatniczej. Urzeczywistnienie

sprawiedliwości pionowej, przy zasadzie zdolności płatniczej, ma się dokonać dzięki progresywnej taryfie podatkowej. Kwestia sporna dotyczy **stopnia progresji**.

Progresja podatkowa, która jest ujmowana jako środek realizacji sprawiedliwości pionowej, może wywoływać – przy niewłaściwej skali taryfy podatkowej – tzw. paraliżujące efekty gospodarcze. Wystarczy wskazać dwa przykłady [Haller 1970, 23-26; Neumark 1961, 56-57; Wołowiec i Suseł 2010, 101-103; Wołowiec i Duszyński 2010, 36-46].

Progresywny podatek dochodowy – jeżeli uwzględnimy motyw zysku, będzie wywierał negatywny wpływ na skłonność do podejmowania inwestycji. Przede wszystkim dlatego, że przeciwwagą dla ryzyka inwestycyjnego jest stosunkowo zmniejszająca się szansa zysku. Inwestycje są niezbędne dla wzrostu gospodarczego (poprawy bytu rodzin), zwłaszcza inwestycje o wysokim stopniu ryzyka. Dla realizacji takich inwestycji musiałyby istnieć odpowiednio wysokie szanse zysku. Ale tu, oprócz innych czynników, wkracza wysoka progresja. Szkodzi ona gotowości do ponoszenia ryzyka. A to jest równoznaczne z zahamowaniem skłonności do inwestycji [Wołowiec 2007, 337-451]. Motyw wyższego relatywnie zarobku jest jedynym motywem zwiększenia wydajności pracy. Dlatego decyzja o zwiększeniu wydajności pracy zależy od subiektywnie ocenianego stosunku zachodzącego między zwiększonym wysiłkiem a przyrostem dochodu netto. Istotną cechą progresji jest to, że wraz z każdą dodatkową jednostką dochodu zwiększa się obciążenie podatkowe. Często podatek zwiększa się w tempie szybszym niż wzrasta podstawa wymiaru. Progresja podatkowa przeciwdziała wzrostowi wydajności pracy i to tym bardziej im wyższy jest dochód. Tą niekorzystną prawidłowością zostaje dotknięta przede wszystkim praca wysoko kwalifikowana. Mówiąc o sprawiedliwości obiektywnej należy stwierdzić, iż [Durankov 2017, 46]: 1) akceptowany jest pogląd, iż podatki sprawiedliwe mają ogólny charakter, czyli nie mogą być negocjowane, ani indywidualnie ustalane; 2) wymóg sprawiedliwości wyklucza elitarne ulgi w redukcji obciążeń podatkowych; 3) sprawiedliwy system podatkowy to system szczelny z punktu widzenia luk prawnych; 4) podatki pośrednie, wliczane w ceny towarów i usług, to podatki niesprawiedliwe, powodując regresję podatkową w odniesieniu do zamożnych podatników (bardziej z obiektywnego, niż subiektywnego punktu widzenia); 5) problem sprawiedliwości podatkowej na-

leży rozpatrywać w odniesieniu nie tylko do poszczególnych, ale i całego systemu podatkowego.

Kryterium **sprawiedliwości obiektywnej (poziomej i pionowej)** jest problematyczne, gdyż trudno jest rozstrzygnąć, które grupy powinny płacić wyższe podatki i o ile wyższe powinny być te podatki. Mimo licznych kontrowersji ekonomiści są zgodni co do dwóch kwestii. Po pierwsze efekt netto podatków powinien być progresywny, czyli rozkład dochodów po opodatkowaniu powinien być mniej zróżnicowany niż przed opodatkowaniem. Po drugie uzyskiwane nadwyżki należy dystrybuować na podwyższanie dochodów osób bardziej utalentowanych lub biednych. Konieczność wskazania grupy, do której miałyby trafić owa nadwyżka, powoduje kolejny problem. Dla kształtowania treści rozwiązań prawnych dotyczących opodatkowania duże znaczenie mają tak zwane grupy nacisku (grupy interesu). Zawsze i wszędzie takie grupy istniały i zawsze też, z większym lub mniejszym powodzeniem, próbowały wpływać na prawodawstwo podatkowe. Współcześnie grupy nacisku weszły w nowe jakościowo stadium. Są to duże, obejmujące całe gałęzie gospodarki związki zawodowe, ale także liczne związki specjalistyczne. Jak nigdy dotąd prężne i skuteczne powstały organizacje zrzeszające przedstawicieli życia gospodarczego. Wpływowe kluby tworzą członkowie rad nadzorczych, zarządów, dyrektorzy. Znaczącą pozycję grupy nacisku zdobywają w rozmaity sposób. Przy pomocy etycznie neutralnych środków i metod, ale także i przy zastosowaniu niedopuszczalnych – potrafią sobie stworzyć dostęp do przedstawicieli narodu (posłów i senatorów) i przedstawicieli rządu. Konsekwencją jest to, że prawodawstwo podatkowe coraz bardziej odzwierciedla taką „sprawiedliwość”, która jest sumą niesprawiedliwości.

3. Sprawiedliwość podatkowa a ulgi i zwolnienia podatkowe

W stosunku do rozwiązań prawnych z dziedziny prawa podatkowego, w doktrynie dość powszechnie przyjmuje się pogląd, iż podatki i cały system podatkowy powinny być neutralne [Gomułowicz i Małecki, 105-108]. Oznacza to, że podatki należy tak konstruować, aby w żadnym razie nie utrudniać istnienia i funkcjonowania podatników, ale także tak, aby nie zawierały żadnych preferencji dla wybranych grup podatników [Wójtowicz i Smoleń 1999].

Opowiadanie się za neutralnością podatkową nie przesądza o negatywnym stosunku do wpływania poprzez preferencje podatkowe na realizację istotnych dla państwa celów pozafiskalnych. Przyjmuje się, że sprawiedliwość podatkowa jest realizowana poprzez powszechność i równość opodatkowania [Wołowicz 2002, 56-57]. Stosowanie różnorodnych preferencji podatkowych może być następstwem uwzględniania równości podatkowej ujmowanej subiektywnie. Równość taka wymaga bowiem dostrzeżenia różnej sytuacji materialnej, rodzinnej czy społecznej podatnika. Panuje powszechne przekonanie, że ulgi i zwolnienia podatkowe sprzyjają sprawiedliwości podatkowej. Argument sprawiedliwości pozwala przede wszystkim zyskać społeczną akceptację dla zmian w systemie obciążeń fiskalnych [Porcano 2001, 619-36].

Ulgi podatkowe są oceniane skrajnie. Jedni uważają, że sprzyjają korekcie obciążeń fiskalnych i sprawiedliwemu dopasowaniu wysokości podatku do sytuacji płatniczej osoby (rodziny), która go uiszcza. Inni uważają ulgi za przejaw dyskryminacji wobec tych, którzy z nich nie korzystają. Trudność polega na tym, że podatnik, któremu przyznano ulgę, nie uważa tego za wyraz preferencji, lecz „zadośćuczynienie sprawiedliwości”. Mogłoby się wydawać, przyjmując ten punkt widzenia za słuszny, że nie istnieją żadne przywileje podatkowe, a co najwyżej przepisy prawne inaczej traktują pewne okoliczności w sferze opodatkowania. Osobą nieuprzywilejowaną będzie więc ten, kto konsumuje i oszczędza w sposób niekwalifikujący się do uwzględniania specjalnych przywilejów. Państwo wprowadzające ulgi podatkowe przyznaje w sposób pośredni, że obciążenia fiskalne są zbyt duże. W praktyce wprowadzenie określonych ulg podatkowych może nie tylko nie sprzyjać sprawiedliwości, ale pogłębić niesprawiedliwość. Tak się dzieje w przypadku ulg, z których mogą skorzystać jedynie osoby o wysokich lub bardzo wysokich dochodach. Ulgi podatkowe można też traktować jako wypłaty subwencyjne dla uprzywilejowanych podatników. Traci na tym wiarygodność polityki podatkowej.

Podstawowym powodem uchwalania ulg podatkowych są najczęściej: wysokie stawki podatkowe, chęć wsparcia rodzin (podatników) w trudnej sytuacji społecznej, realizacja prorodzinnej (prospołecznej) polityki podatkowej, złożoność techniczna zasad opodatkowania, rozdział ustawodawczy i wykonawczy organów w państwie oraz tradycja i system polityczny. Parla-

menty zdają sobie na ogół sprawę z istnienia wielu sposobów, dzięki którym wysokie stawki podatkowe nie mają zastosowania, ale jednocześnie organy władzy wykonawczej nie dysponują wystarczającą siłą, aby zmienić istniejący stan rzeczy. Wiele powodów ustanowienia ulg i zwolnień wynika z techniki prawa podatkowego. Nie mają one znaczącego wpływu na rozmiar dochodów publicznych, ale mają duży wpływ na dochody jednostek i grup społecznych. Ważny wpływ na istnienie ulg i zwolnień podatkowych ma tradycja. Nad względami historycznymi przeważają jednak względy polityczne. Poseł często zmuszony jest uwzględniać interesy różnych grup nacisku, bowiem grupy te mogą decydować o tym, czy zostanie ponownie wybrany i zasiądzie w parlamencie. Kolejnym istotnym powodem uchwalenia przywilejów podatkowych jest nieznamość terminologii przez szeroką opinię publiczną. Obywatele zainteresowani pracami parlamentu nad kształtem systemu podatkowego mogą otrzymać informacje głównie o strukturze stawek, natomiast nie dowiedzą się, co kierowało na przykład decyzjami sejmu w zakresie znacznego obciążenia podatkowego najbardziej zamożnych obywateli itd. Te kwestie kryje technika podatkowa [Głuchowski, Handor, i in. 2020, 22-24].

W konstrukcjach podatków występują różnorodne **formy preferencji podatkowych**. Jedną z takich konstrukcji jest **wyłączenie podatkowe** [Wołowiec 2006a, 19-23]. Oznacza ono sytuację, która nie podlega opodatkowaniu mimo istnienia stanu faktycznego, z którym ustawodawca łączy powstanie obowiązku podatkowego. Efektem zastosowania tej instytucji jest brak podmiotowego lub przedmiotowego obowiązku podatkowego. Można w ten sposób wyłączyć spod opodatkowania **minimalne dochody podatnika**, czy **kwoty minimum socjalnego** [Wołowiec 2006b, 39-46].

Zwolnienie podatkowe oznacza natomiast istnienie obowiązku podatkowego, od którego podatnik zostaje zwolniony w całości lub w części z mocy prawa lub na podstawie decyzji podatkowej. Jest ono prawną formą pominięcia całości lub części przychodu lub dochodu z danego źródła przy ustalaniu podstawy opodatkowania. Zwolnienie może mieć charakter bezterminowy lub terminowy. Zwolnienie ma podobny skutek jak wyłączenie, chociaż różni się od niego charakterem prawnym [Kosikowski i Ruśkowski 1994, 148; Wołowiec i Wolak 2009, 76].

Nowoczesny podatek dochodowy nie powinien zawierać żadnych zwolnień podmiotowych, ponieważ nie może on obejmować swoim zasięgiem jedynie niektórych podmiotów prawa podatkowego. W konstrukcji polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych nie ma typowych zwolnień podmiotowych, a przepisy ustawy wykluczają możliwość ich uzyskania.

W podatku dochodowym od osób fizycznych znaczna ilość zwolnień związana jest z charakterem przychodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne (zwolnienia z opodatkowania przychodów o charakterze socjalnym czy też przychodów związanych ze stosunkiem pracy), mało jest natomiast zwolnień dotyczących działalności gospodarczej.

Charakterystyczną preferencją podatkową może być tzw. **minimum wolne od podatku**. Polega ono na zwolnieniu od podatku wszystkich przychodów, gdy podstawa opodatkowania nie osiąga określonego minimum, względnie też zmniejszeniu podstawy opodatkowania o określoną z góry wielkość. Uzasadnienie tego zwolnienia oparte jest na przesłankach społecznych (zwolnienie od opodatkowania niskich dochodów) oraz na przesłankach natury technicznej (niewielkie wpływy podatkowe przy dużej pracochłonności związanej z ustaleniem ich wysokości) [Weralski 1978, 250].

Ułgi podatkowe polegają na wyłączeniu określonych wartości z podstawy opodatkowania lub na różnicowaniu stawek podatkowych dla różnych podmiotów, bądź przedmiotów opodatkowania. Podstawę opodatkowania określono w przepisach jako dochód skorygowany o określone odliczenia, które są ulgami podatkowymi. Większość tego typu odliczeń jest limitowana, a dodatkowym warunkiem jest prawidłowe ich udokumentowanie. Wydatki pomniejszające podstawę opodatkowania podlegają odliczeniom od dochodu tylko wtedy, gdy zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Różnica między kosztami uzyskania przychodów, a wydatkami, o które może być pomniejszony dochód podlegający opodatkowaniu jest – z ekonomicznego punktu widzenia – znaczna. Koszty pomniejszają przychód z danego źródła w celu ustalenia dochodu z tego źródła. Wydatki o charakterze ulg pomniejszają natomiast dochód „czysty” przed jego opodatkowaniem [Litwińczuk 1996, 90].

Oddziaływanie poprzez ulgi podatkowe na realizację **celów pozafiskalnych** opodatkowania ma zarówno negatywne, jak i pozytywne strony. System ulg polegający na obniżaniu stawki czy bezpośrednio kwoty podatku jest

prosty w konstrukcji, a gdy uwzględnimy aspekt psychologiczny, to odbierany jest jako rzeczywista ulga. Wykorzystanie preferencji jako rezultatu różnicowania podstawy opodatkowania jest bardziej skomplikowane w sensie rachunkowym. Istnienie w tym wypadku wielu zmniejszeń i zwiększeń podstawy wymiaru podatku sprawia, iż sposób naliczania wysokości zobowiązania podatkowego staje się bardziej złożony.

Odnosząc do zakresu oddziaływania systemu preferencji na realizację celów pozafiskalnych opodatkowania można wyróżnić dwie grupy poglądów. Zwolennicy pierwszej twierdzą, iż zakres stosowania ulg i zwolnień powinien być ograniczony do minimum lub też, że w ogóle nie powinno się realizować żadnych celów pozafiskalnych opodatkowania. Ich zdaniem ulgi i zwolnienia zniekształcają sygnały płynące z rynku [Markowski 1995, 10]. Z tego właśnie powodu ogranicza się, a nawet neguje możliwości, jakie stwarza konstrukcja podatku w zakresie realizacji funkcji stymulacyjnej i regulacyjnej opodatkowania. Z drugiej strony wielu autorów dowodzi konieczności oddziaływania poprzez odpowiednio skonstruowany system preferencji na różne sfery życia gospodarczego i społecznego.

Wydaje się, iż preferencje podatkowe, pełniąc funkcje pozafiskalne wcale nie muszą zniekształcać sygnałów płynących z rynku. Powinny być tak skonstruowane, aby bodźce płynące z rynku nie tylko nie były osłabione czy zniekształcone, ale nawet wzmocnione. Cechy te dobrze mogą spełniać np. ulgi z tytułu wprowadzania nowych technologii, innowacji itd. Poza tym są obszary, gdzie sygnały rynkowe prawie wcale nie występują lub są bardzo słabe. Może to dotyczyć inwestycji w zakresie ochrony środowiska, inwestycji w sferę nauki i kultury czy w regiony zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym.

Oczywiście zwolnienia i ulgi w systemie podatkowym nie powinny być zbyt liczne. Duża liczba różnorodnych preferencji sprawia, że system staje się skomplikowany i wystąpić mogą negatywne skutki w postaci sprzeczności w odcinkowym ich oddziaływaniu [Sokołowski 1995, 40-41].

Podatki pośrednio kształtują dochód i majątek będący w dyspozycji podatnika [Majchrzycka-Guzowska 1996, 79]. Przy analizie funkcji podatku jako regulatora dochodów podatnika brane są pod uwagę szczególnie takie aspekty jak: ochrona pewnego minimalnego poziomu dochodu, sytuacja rodzinna podatnika, struktura jego wydatków, źródła dochodów. Z tego punktu

widzenia podatek osobisty ma tę zaletę, że pozwala oceniać zdolność podatkową każdego podatnika i dostosować ciężar podatkowy do jego indywidualnych możliwości.

Mimo, iż pod koniec lat 80-tych w państwach zachodnich wystąpiły tendencje polegające na rezygnacji z różnych ulg i zwolnień w celu maksymalnego rozszerzenia podstawy opodatkowania, to jednak różnorodne preferencje podatkowe wciąż stanowią istotny składnik podatkowych systemów większości państw. W podatku dochodowym od osób fizycznych znaczna ilość zwolnień związana jest z charakterem dochodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne, wśród których dużą część stanowią **dochody o charakterze socjalnym**.

Należy pamiętać, iż preferencje podatkowe mogą mieć inne przesłanki niż społeczne czy ekonomiczne. Jednym z kryteriów wprowadzania konstrukcji preferencyjnej może być kryterium polityczne. Polityczne metody wprowadzania preferencji podatkowych nie występują we współczesnych państwach demokratycznych, bowiem wprowadzałyby to klasowy charakter gospodarki i ustroju. Właśnie w gospodarce socjalistycznej tego typu ulgi i zwolnienia lub zwwyżki podatkowe dla określonych klas i grup społecznych występowały nader często, a interwencja podatkowa ograniczała się jedynie do „oddziaływania na kierunek i lokalizację działalności gospodarczej w układach drobnotowarowym i kapitalistycznym”, co praktycznie oznaczało dążenie do zlikwidowania działalności sektora podmiotów nieuspołeczniczonych [Wołowicz 2003, 257-66; Tenże 2007, 193-205].

Prawodawca podatkowy, stosując ulgi podatkowe, a co więcej – rozszerzając je w stosunku do stanu wyjściowego – pośrednio sam przyznaje, że stawki podatkowe są nadmierne. Praktyka taka jest dyskredytacją własnych rozwiązań. Traci na tym wiarygodność polityki podatkowej. **Ulgę podatkową można traktować jako wypłatę subwencyjną** dla uprzywilejowanych podatników. Są to udogodnienia podatkowe dyskryminujące tych, którzy z nich nie korzystają. Ulgi są ponadto nierówno rozdzielone. Przypadają przeważnie grupom o wyższych dochodach. Rozłożenie obciążeń podatkowych odbiega od założeń, które legły u podstaw budowy taryfy podatkowej. Ulgi prowadzą bowiem do „rozproszenia” przeciętnych stawek podatkowych dla takich samych skorygowanych dochodów brutto. Sprawiedliwość pozioma jest naruszona w całym obszarze dochodów. Głównie jed-

nak w obszarze dochodów wysokich. Z punktu widzenia sprawiedliwości pionowej ulgi prowadzą do zmniejszenia obciążenia przy bardzo wysokich oraz całkiem niskich dochodach.

4. Psychologiczne granice opodatkowania dochodów rodziny

Sprawiedliwość subiektywna to sprawiedliwość w odczuciu opodatkowanych. „Podatki są sprawiedliwe wtedy i tylko wtedy, gdy spostrzegane jako sprawiedliwe”. We wszystkich krajach, w których przeprowadzono sondaże na temat sprawiedliwości systemu podatkowego, większość osób oceniła podatki jako niesprawiedliwe [Niesiołowska 2004, 507-10]. Inną kategorią subiektywnej oceny sprawiedliwości podatków jest ocena wymiany między jednostką a państwem. Zgodnie z teorią równowagi Adama motywacją jednostki stanowi poczucie sprawiedliwej wymiany. Ludzie porównują wkład, który wnoszą, z otrzymanymi rezultatami. Jeżeli bilans ten wypada na niekorzyść danej osoby, to odczuwa ona silny dyskomfort. Im większy jest ten dyskomfort, tym silniejsza jest jej motywacja do redukcji tego stanu. W odniesieniu do podatków to równowaga między korzyściami osiąganymi przez jednostkę i jej wkładem sprawia, że system podatkowy jest oceniany jako sprawiedliwy. Jeżeli postrzegany wkład na rzecz państwa przewyższa zyski, to podatnicy (obywatele) postrzegają system podatkowy jako niesprawiedliwy. Mogą ograniczać własny wkład, jak i dążyć do zwiększania własnych korzyści [Wołowicz i Duszyński 2010, 213-24]. Również złożoność podatków wpływa na ocenę ich sprawiedliwości. Wśród badaczy nie ma jednomyślności w ocenie kierunku tego wpływu. Niektórzy złożoność podatków utożsamiają z silnym poczuciem niesprawiedliwości, bowiem skomplikowane regulacje prawne wywołują frustracje i gniew. Gniew wpływa na ocenę sprawiedliwości podatków i zmienia obraz systemu na bardziej negatywny. Inni badacze wysoki stopień złożoności podatków łączą z poczuciem sprawiedliwości podatków. Dotyczy to sytuacji, w których złożoność jest odbierana jako ograniczenie nadużyć osób skłonnych do „rozciągania” granic prawa. Złożoność podatków jest wtedy uważana za oznakę sprawiedliwości podatków. Przeprowadzone na gruncie amerykańskim badania ujawniły pośredni wpływ złożoności podatków na ocenę sprawiedliwości. Złożoność negatywnie wpływa na **ocenę sprawiedliwości systemu podatkowego**, ale tylko wówczas, gdy nie towarzyszyły jej uzasadnienia oraz gdy powodowała

wzrost obciążeń podatkowych danej osoby. Zatem można stwierdzić, iż podatnicy skłonni są tolerować złożoność wtedy, gdy wiąże się to z redukcją własnych obciążeń. Ponadto poprzez dokładne określenie celów oraz dostarczenie uzasadnień można wpływać na wizerunek systemu, sprawić, że stanie się on bardziej pozytywny. Przekazywane podatnikom informacje przyczyniają się do tego, że w ocenie sprawiedliwości podatków zaczynają również uwzględniać percepcję społeczną. Tym samym przestają myśleć jedynie w kategoriach własnych korzyści i strat.

Ustawodawca, który chce zapewnić sprawną realizację dochodów budżetowych, nie może lekceważyć nastawienia podatnika wobec podatku oraz przesłanek, które kształtują to nastawienie. Przesłanki wskazują na zjawisko określane mianem psychologii podatkowej. Zatem może stwierdzić, iż **psychologia podatkowa** bada przesłanki i skutki reakcji podmiotów stosunków podatkowych podczas podejmowania decyzji w sferze opodatkowania. W warstwie treściowej psychologia podatkowa nawiązuje do maksymy: „stare podatki to dobre podatki”, uwzględniając nastawienie do podatków uwarunkowane „witalną sferą psychiki podatnika”. Podstawowym problemem jest odpowiedź na pytanie, jakie mogą i jakie powinny być relacje między realną (faktyczną) wysokością obciążenia podatkowego a jego rzeczywistym „odbiorem” przez podatnika. Relacja ta jest wypadkową indywidualnej oceny czy w sensie podatkowym „pracuję” jeszcze dla siebie, czy przede wszystkim dla budżetu państwa. To spojrzenie wiąże się z poziomem wytrzymałości podatkowej podatnika. Podatnik ocenia przede wszystkim poziom dochodu, który pozostaje w jego dyspozycji w następstwie opodatkowania [Łączkowski 1992, 125]. Bardzo często ocena podatnika ma charakter subiektywny i różni się od oceny ustawodawcy. Zasadniczym kryterium odniesienia dla oceny sytuacji, która ukształtowała się po spełnieniu obowiązku podatkowego jest wskaźnik dobrobytu, będący pochodną konsumpcyjnego lub produkcyjnego wykorzystania dochodu. Podatnik formułuje subiektywną ocenę, która zawiera się w odpowiedzi na pytanie: jakie jest moje obciążenie podatkowe? Adekwatne do zdolności podatkowej, czy też za wysokie?

Ustawodawca określając **poziom obciążeń systemu podatkowego**, jak i jego strukturę postępować musi zgodnie z regułą „złotego środka” Arystotelesa. Z jednej strony potrzeby budżetowe determinują poziom obciążeń fis-

kalnych, z drugiej strony względy polityczne nakazują nie tyle umiar, lecz stosowanie takich rozwiązań, które zwiększając dochody podatkowe budżetu jednocześnie nie wywołują u podatnika subiektywnego wrażenia wzrostu obciążeń podatkowych. W teorii finansów publicznych występuje – mało eksponowany – nurt badawczy związany z iluzjami fiskalnymi, odnoszącymi się do obszaru zobowiązań podatkowych [Buchanan 1964, 164-69]. Teorie iluzji fiskalnych nawiązują do psychologicznego zjawiska iluzji w ogóle, a zostały rozwinięte przez włoskich ekonomistów A. Puvianiego i M. Fasianiego [Owsiak 2004, 192-94]. Istota iluzji fiskalnych polega na ukryciu opodatkowania, wysokości rzeczywistych obciążeń podatkowych, zróżnicowaniu ciężarów podatkowych itp. Iluzje fiskalne mogą być wywołane przez: 1) ukrywanie związku pomiędzy wielkością finansowych środków publicznych, a korzyściami odnoszonymi przez podatnika; 2) wywołanie wrażenia u podatnika, że płacone przez niego podatki są korzystne, gdyż w ich wyniku podatnik uzyskuje nadzwyczajne korzyści, wówczas nakładany podatek jest postrzegany jako mniej uciążliwy; 3) zastępowanie podatków opłatami i składkami – jest to skuteczny sposób wywoływania iluzji fiskalnych (podatnik ma złudne wrażenie, iż nie są to obciążenia o charakterze przymusu podatkowego); 4) wykorzystywania nastrojów społecznych dotyczących kwestii, której rozwiązanie wymaga realizacji dodatkowych wydatków; jest to dogodna okoliczność do wprowadzenia podatku, w efekcie podatnik solidaryzuje się ze społeczeństwem; 5) zastraszanie społeczeństwa negatywnymi skutkami w przypadku nie wprowadzenia podatku; 6) wprowadzanie wielu tytułów podatkowych (poszerzanie tzw. bazy podatkowej), co sprzyja powstawaniu iluzji, iż obciążenie podatnika jest mniejsze, niż w przypadku podatku wymierzonego od jednego przedmiotu (np. dochodu, majątku, obrotu, czynności itd.); 7) rozmywanie odpowiedzi na pytanie: kogo rzeczywiście obciąża podatek?

Zamazywanie związku pomierzy wydatkami publicznymi a uiszczanymi przez indywidualny podmiot podatkami może się dokonywać poprzez: a) oparcie dochodów publicznych na dochodach sektora publicznego, co było charakterystyczne dla krajów realnego socjalizmu; podatek ma charakter ukryty, obywatelom wydaje się, że w ogóle nie płacą podatków lub płacą w minimalnym stopniu; b) stosowanie podatków pośrednich, ukrytych w cenach nabywanych towarów i usług; c) zaciąganie pożyczek (dług publiczny); tworzy to iluzję, że podatnik nadal zachowuje swój dochód, czerpie z niego

procent (oprocentowanie obligacji) zapominając, że w przyszłości władze publiczne muszą zrekompensować wydatki na spłatę i obsługę długu publicznego poprzez wzrost obciążeń podatkowych; d) finansowanie wydatków przez inflacyjne kreowanie pieniądza i obciążanie nimi podatnika poprzez wzrost cen towarów i usług; e) deklarowanie fałszywych obietnic, że nakładane podatki mają charakter przejściowy w związku z koniecznością poniesienia wydatków na nadzwyczajne cele społeczne, narodowe itp. – w rzeczywistości nałożone podatki nabierają cech trwałości.

Określenie **granic opodatkowania** ma istotne implikacje zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Polityk podatkowy mądrze unika przesady w obciążaniu podatkami, jeżeli w odniesieniu do całego systemu podatkowego kieruje się dyrektywą zachowania źródła podatku. Naruszenie źródła dochodu powoduje ewidentny spadek dochodów podatkowych. Nierozpoznanie granic opodatkowania, a zatem brak wiedzy dotyczącej „momentu” ich przekroczenia są równoznaczne z brakiem wiedzy o efektywności (wydajności) systemów podatkowych.

Jednostki dokonują wyborów nie na podstawie prawidłowo oszacowanych kosztów podatkowych, ale często na podstawie własnej świadomości tych kosztów oraz przewidywań co do ich wielkości. Niewiedza (nieświadomość) jednostki w odniesieniu do własnych zobowiązań podatkowych nie mierzy prawidłowo owej „nieświadomości”. Im lepiej podatnik jest poinformowany, tym większa powinna być jego „świadomość podatkowa”. Zatem „niewiedza” staje się w pewnym nieprecyzyjnym znaczeniu miarą „nieświadomości podatkowej”. Wiedza o skali stopnia reakcji podatników na zmiany w opodatkowaniu pozwala ustawodawcy efektywnie realizować projekty zmian w systemie podatkowym. Można wskazać na następujące obszary reakcji podatników: 1) podatnik postrzega zobowiązania podatkowe przez pryzmat stawek nominalnych. Przyjmując, że stawka nominalna wynosi 20%, a faktyczna 10% (dzięki systemowi ulg i zwolnień podatkowych), to ustawodawca redukując ulgi zbliży stawkę nominalną do realnej, np. na poziomie 15%, uzyskuje dwa efekty – podatnikom wydaje się że płacą mniej, a ustawodawca generuje wyższe dochody budżetowe; 2) szeroka baza podatkowa oznacza, że im więcej podmiotów i przedmiotów podlega opodatkowaniu, tym stawki w poszczególnych podatkach mogą być niższe. Jednocześnie podatnicy ulegają złudzeniu, iż poszczególne podatki są „niskie”; 3)

wprowadzanie do systemu podatkowego opłat i składek o charakterze podatkowym, pozwala zakamuflować faktyczny poziom obciążeń fiskalnych. Podatnicy postrzegają swoje obciążenia przez pryzmat stopy opodatkowania, nie dostrzegając innych ukrytych i przymusowych należności publiczno-prawnych.

Podsumowanie

Podatki bezpośrednie obciążają podatnika w sposób pozostający w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową (socjalną) lub majątkową. Do podatków bezpośrednich zalicza się podatki dochodowe oraz podatki majątkowe. Podatki bezpośrednie, a szczególnie majątkowe uważane są za nieprzerzucane, ale w rzeczywistości tak nie jest, zatem kryterium jedności podatnika i obciążenia go podatkiem jest niespójne. Należy zatem uznać – biorąc pod uwagę kryterium związku podmiotu z przypisanymi do niego cechami – iż podatki bezpośrednie to te, które są precyzyjnie związane z trwałymi i niezbywalnymi cechami podatnika lub miernikami aktywności gospodarczej, które są do niego przypisane poprzez prawa własności (dochód i majątek). Wady opodatkowania majątku: 1) zakres podatku majątkowego (rzeszczowego) jest istotnie ograniczony, dotyczy jedynie zauważalnych przedmiotów opodatkowania; 2) opodatkowując władanie majątkiem, jak i jego przyrost istnieje ryzyko nadmiernego opodatkowania składników majątkowych (stawka niszcząca substancję majątkową) niezależnie od strumieni dochodów generowanych przez majątek, czy indywidualnej sytuacji dochodowej (rodzinnej) podatnika; 3) często pojęcie majątku jest nieostre prawnie, ale można wyróżnić majątek trwały (lasy, grunty, domy itp.), który łatwo jest zinwentaryzować i opodatkować, jak i majątek ruchomy (wierzytelności, papiery wartościowe, dzieła sztuki, prawa własności intelektualnej itp.), w odniesieniu do których ustalenie podstawy opodatkowania i opodatkowanie jest niezwykle trudne, kosztowne, a czasem niemożliwe z uwagi na łatwość unikania opodatkowania i ukrywania podstawy opodatkowania.

Uzasadniając opodatkowanie majątku można odwołać się do zasady ekwiwalentności, zasady zdolności płatniczej oraz zasady i polityczno-społecznych reguł redystrybucji dochodów ludności. Zasada ekwiwalentności opiera się na założeniu, że istnieje związek między wysokością obciążeń podatkowych a wartością dóbr i usług publicznych świadczonych na

rzecz podatnika. Podatki majątkowe są dobrym przykładem zastosowania tej zasady. Państwo bierze na siebie obowiązek ochrony praw własności, ponosi wydatki związane z tworzeniem i utrzymaniem infrastruktury gospodarczej, stara się zapewnić spokój społeczny sprzyjający pełnemu i swobodnemu korzystaniu z własności. Władze lokalne dbają o stan dróg, sieć wodociągową i kanalizacyjną, zielen miejską, zapewniają oświetlenie ulic i utrzymanie ich w czystości. Działania takie umożliwiają pełniejsze korzystanie z posiadanego majątku oraz podnoszą jego wartość rynkową. Ze względu na to, iż większość wymienionych wydatków jest finansowana przez władze lokalne, podatki majątkowe zasilają głównie budżety lokalne [Krajewska 2004, 112-13].

Z kolei na relacje między wysokością podatków majątkowych a zdolnością płatniczą w największym stopniu wpływają przyjęte w społeczeństwie miary bogactwa i związanej z tym zdolności do pokrywania obciążeń podatkowych. Takim kryterium może być bowiem bieżący dochód podatnika, poziom jego wydatków konsumpcyjnych lub zgromadzony majątek, gdyż dzięki posiadanemu majątkowi można uzyskać wyższy dochód bieżący. We współczesnych konstrukcjach podatkowych zazwyczaj jako miara zdolności płatniczej przyjmowany jest dochód. Zarówno konstrukcja, jak i wysokość stawek podatków majątkowych zależą od tego, czy podatki te są traktowane jako samodzielne podatki, czy też jako uzupełnienie innych podatków. Podatki majątkowe są z reguły uważane za uzupełnienie lub korektę podatku dochodowego w celu pełniejszego uwzględnienia zdolności płatniczej podatnika lub redystrybucji dochodów podyktowanej względami społecznymi. Na dylematy natury społeczno-politycznej związane z konstrukcją podatku majątkowego zwraca uwagę A. Komar, pisząc: „Należy uwzględnić presję socjalną i polityczną na autorów podatku od majątku, zmierzającą do progresywnego obciążenia majątku. [...] Na ogół społeczeństwa uboższe domagają się wysokiego obciążenia majątku, gdyż wychodzą z założenia, że nie zawsze był on tworzony legalnie lub kosztem ubożenia innych” [Komar 1996, 211]. Doświadczenia wskazują, że samodzielnie funkcjonujące podatki majątkowe są z reguły progresywne, natomiast stanowiące uzupełnienie podatku dochodowego mają stawki proporcjonalne.

PIŚMIENNICTWO

- Acocella, Nicola. 2020. *Zasady polityki gospodarczej*. Warszawa: PWN.
- Bloom, Walter J., i Harry Jr. Kalven. 1973. „The Anatomy of Justice in Taxation.” *University of Chicago Law Occasional Paper* 7:230-34.
- Buchanan, James. 1964. „Public Debt, Cost Theory and the Fiscal Illusion.” W *Public Debt and Futures Generations*, red. James M. Ferguson, 150-63. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Durankev, Boyan. 2017. „Taxation and social justice.” *Bulgarian Journal of Business Research* 2:46-55.
- Famulska, Teresa. 1996. „Sprawiedliwość podatkowa.” *Przegląd Podatkowy* 5:11.
- Gajl, Natalia. 1992. *Teorie podatkowe w świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Głuchowski, Jan. 1999. „Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne.” W *System podatków: Stan, kierunki reformy, wpływ na wzrost gospodarczy*. RSSG. Raport nr 35. Warszawa.
- Głuchowski, Jan, Dariusz Handor, i in. 2020. *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Gomułowicz Andrzej. 1995. „Postulat sprawiedliwości a system podatkowy.” *Monitor Podatkowy* 5:18.
- Gomułowicz, Andrzej. 2001. *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Gomułowicz, Andrzej, i Jerzy Małecki. 2004. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Haller, Heinz. 1970. *Probleme der progressiven Besteuerung*. Tübingen: Univeristy of Tübingen.
- Hallyday, Daniel. 2013. „Justice and Taxation.” *Philosophy Compass* 8 (12):1111-112.
- Harasimowicz, Jerzy. 1997. „Z zagadnień teorii podatku.” *Glosa* 5:21.
- Kaldor, Nikola. 1995. *An Expenditure Tax*. London: McMillan.
- Komar, Andrzej. 1996. *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Kosikowski, Cezary, i Eugeniusz Ruśkowski. 1994. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWN.
- Krajewska, Anna. 2004. *Podatki. Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*. Warszawa: PWE.
- Kristol, Irving. 1978. *Two cheers for capitalism*. New York: Basic Book.
- LeFevre, Tyler. 2001. „Justice in Taxation.” *Vermont Law Review* 41, nr 4:15-18.
- Litwińczuk, Hanna. 1996. *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*. Warszawa: KiK.

- Łączkowski, Wojciech. 1992. „Granice opodatkowania.” *Acta Universitatis Łodziensis – Folia Iuridica* 2:129-33.
- Majchrzycka-Guzowska, Anna. 1996. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Mastalski, Ryszard. 1988. *Prawo podatkowe – część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Markowski, Krzysztof. 1995. „Nie ma czystych rozwiązań.” *Życie Gospodarcze* 27:15.
- Mill, John S. 1921. *Principles of Political Economy*. London: McMillan.
- Neumark, Fritz. 1961. *Probleme der Steuerprogression*. Tübingen: Univeristy of Tübingen.
- Niesiołowska, Małgorzata. 2004. „Podatki.” W *Psychologia ekonomiczna*, red. Tadeusz Tyszcza, 100-102. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Owsiak, Stanisław. 2004. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Perelman, Charles. 1959. *O sprawiedliwości*. Warszawa: PWN.
- Porcano, Thomas. 2001. „Distributive Justice and Tax Policy.” *The Accounting Review* 59, nr 4:619-36.
- Sokołowski, Jerzy. 1995. *Zarządzanie przez podatki*. Warszawa: PWN.
- Tegler, Eugeniusz. 1993. „Wybrane zagadnienia zdolności podatkowej.” W *Zdolność podatkowa i wiarygodność kredytowa przedsiębiorstwa*, red. Elżbieta Czerwińska, 19-21. Poznań: UMK.
- Weralski, Marek. 1978. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Wołowicz, Tomasz. 2002. „Ulgi i zwolnienia podatkowe.” *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* 11:9-12.
- Wołowicz, Tomasz. 2003a. „Podatek dochodowy od osób fizycznych a realizacja funkcji regulacyjnej i stymulacyjnej w latach 1992-2000.” *Polityka Społeczna* 1:210-14.
- Wołowicz, Tomasz. 2003b. *Wybrane zagadnienia opodatkowania dochodów osób fizycznych w latach 90-tych XX wieku*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowicz, Tomasz. 2006a. „Poziom obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej.” *Studia Europejskie* 4:111-13.
- Wołowicz, Tomasz. 2006b. „Proporcjonalne i progresywne opodatkowanie dochodów osób fizycznych.” W *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. Adam Nalepka, 39-46. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowicz, Tomasz. 2007. „Klasyfikacja preferencji stosowanych w podatku dochodowym od osób fizycznych w krajach UE.” *Studia Europejskie* 2:17-18.

- Wołowiec, Tomasz, i Aleksander Suseł. 2010. *Teoretyczne i praktyczne problemy opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowiec, Tomasz, i Marcin Duszyński. 2008. „Psychologiczne granice opodatkowania.” W *Współdziałanie. Rywalizacja – wybrane zagadnienia z psychologii kierowania*, red. Zenon Uchnast, 187-90. Nowy Sącz-Lublin: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University, Towarzystwo Naukowe KUL.
- Wołowiec, Tomasz, i Marcin Duszyński. 2010. „Personal Income Tax in the tax systems of EU member states (selected issues).” *Вісник Академії Митної Служби України. Серія: Економіка* 1:123-25.
- Wołowiec, Tomasz, i Piotr Wolak. 2009. *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wójtowicz, Wanda, i Paweł Smoleń. 1998. „Kierunki proponowanych zmian rodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych.” *Opinia na zlecenie Sejmowej Komisji ds. Rodziny*.
- Young, Hobart P. 1998. „Distributive justice in taxation.” *Journal of Economic Theory* 2:321-35.
- Zee, Howell. 2005. „Personal income tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Development.” *Working Paper WP/05/87, IMF*, 11-14.

Opodatkowanie dochodów osobistych a zasada sprawiedliwości podatkowej

Streszczenie

Zasada zdolności płatniczej wyklucza podatki dotyczące całej społeczności o jednakowej wysokości, zapewnia ona także, że osoby o tym samym poziomie zdolności płatniczej (ang. *horizontal equity*) powinny płacić te same wielkości podatków. Rozstrzygnięcie czy stawka proporcjonalna, progresywna czy regresywna jest sprawiedliwa, pozostaje kwestią indywidualną. Sprawiedliwość podatkowa powinna też być realizowana poprzez powszechność i równość wobec wszystkich obywateli, aby obciążenia finansowe były proporcjonalne do osiągniętych dochodów.

Słowa kluczowe: sprawiedliwość opodatkowania, równość w opodatkowaniu, zdolność dochodowa

Taxation of Personal Income and the Principle of Tax Justice

Summary

The principle of payment capability excludes taxes that apply to the entire community of the same amount, and also ensures that people with the same level of payment capability (*horizontal equity*) should pay the same amount of taxes. The decision whether a proportional, progressive or regressive rate is fair remains an indi-

vidual matter. Tax justice should also be implemented through universality and equality with all citizens, so that the financial burden is proportional to the income generated.

Key words: justice of taxation, equality in taxation, payment capability

Information about Author: SYLWESTER BOGACKI, Ph.D., Institute of Public Administration, Management and Business, Faculty of Administration and Social Sciences, University of Economy and Innovation in Lublin; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Poland; e-mail: sylwester.bogacki@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8330-4573>

Information about Author: TOMASZ WOŁOWIEC, hab. Ph.D., University Professor, Institute of Public Administration, Management and Business, Faculty of Administration and Social Sciences, University of Economy and Innovation in Lublin; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Poland; e-mail: tomasz.wolowiec@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>

Karol Dąbrowski
Anna Fermus-Bobowiec
Mariola Szewczak-Daniel

Z PROBLEMATYKI WYKORZYSTANIA ŹRÓDEŁ W NAUCZANIU PRZEDMIOTÓW HISTORYCZNOPRAWNYCH

Wprowadzenie

Przedmioty historycznoprawne zaliczają się do kanonu uniwersyteckiego wykształcenia prawniczego, w ramach którego studenci prawa uczą się w szczególności podstaw prawoznawstwa, logiki elementarnej (zwanej na wydziałach prawa „logiką prawniczą”), historii prawa, prawa rzymskiego, doktryn polityczno-prawnych, socjologii prawa¹. Kursy te powinny stanowić propedeutykę kształcenia dogmatycznego kolejnych lat studiów.

Na polskich wydziałach prawa prowadzone są zajęcia nie tylko dla przyszłych prawników, ale kształceni są również studenci administracji, bezpie-

Dr KAROL DĄBROWSKI, adiunkt w Katedrze Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Polska; e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

Dr ANNA FERMUS-BOBOWIEC, adiunkt w Katedrze Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Polska; e-mail: anna.fermus@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3001-8829>

Dr MARIOLA SZEWCZAK-DANIEL, asystent w Katedrze Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Polska; e-mail: mariola.szewczak@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0001-6245-2211>

¹ Zob. np. grupę przedmiotów obowiązkowych na 5-letnich stacjonarnych jednolitych magisterskich studiach prawniczych na Wydziale Prawa Uwb; wykaz przedmiotów obowiązkowych dla I roku studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji UJ; program studiów na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji UMCS; grupę przedmiotów podstawowych dla I roku studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji UW (dane Uniwersyteckiego Systemu Obsługi Studiów).

czeństwa, doradztwa podatkowego, ekonomii, kryminologii, polityki regionalnej, prawa własności intelektualnej i innych kierunków studiów. Dydaktycy zatrudnieni w jednostkach (instytutach, katedrach, zakładach, zespołach) wyspecjalizowanych w badaniach historyczno-prawnych prowadzą wiele zajęć wykładowych, ćwiczeniowych i seminaryjnych dla różnych kierunków i lat studiów. Za jedno z najbardziej istotnych – także od strony wymiaru godzin i zakresu treści kształcenia – uznać należy zajęcia z „Historii prawa polskiego” oraz „Powszechnej historii prawa”. Nie można jednak zapominać o wątkach historyczno-prawnych obecnych w nauczaniu „Historii administracji”, „Historii bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce” oraz „Powszechnej historii służb ochrony porządku publicznego”. Na każdym z tych zajęć korzystamy z tekstów źródłowych, co skłoniło nas do podjęcia refleksji nad wykorzystaniem źródeł w nauczaniu przedmiotów historycznoprawnych.

Autorzy w artykule posłużyli się metodą analizy tekstów źródłowych przygotowanych przez historyków prawa oraz historyków administracji na potrzeby prowadzenia ćwiczeń. Takie zawężenie, gdy pomijamy dydaktykę wykładową i seminaryjną, a także wybory źródeł „czysto” historycznych oraz mających ściśle naukowy charakter, było celowe. Stawiamy tezę, że tekst źródłowy stanowi tło dla podręcznika, odzwierciedla – panującą w danym okresie dziejowym – hierarchię źródeł prawa, a cel jego analizy jest inny niż typowego źródła historycznego, gdyż odnosi się do wykładni prawa. Postawione przez nas problemy badawcze sprowadzały się również do pytań o to, czy wybory źródeł uwzględniają akty stosowania prawa oraz czy jest w nich obecny aspekt regionalny, który uatrakcyjniłby podawane treści kształcenia. Omawiane na zajęciach źródła prawa można w oryginale odszukać w Internecie, co również zasygnalizowaliśmy.

1. Wykorzystanie źródeł w nauczaniu

„Źródła, zwłaszcza pisane, można uznać (obok mapy) za klasyczny środek dydaktyczny wykorzystywany w edukacji historycznej” [Suchoński 1993, 355]. Cytowany autor był zdania, że praca z wykorzystaniem źródeł „winna być podporządkowana głównym celom kształcenia”, a w szczególności ukształtowaniu wśród słuchaczy przekonania, że „podstawą całej naszej wiedzy o przeszłości są źródła historyczne” [tamże, 356]. Zdaniem A. Zieleckiego „nauczyciele upatrują w tekście źródłowym funkcji dydaktycznych. Wi-

dzą w nim środek dydaktyczny, który ułatwia organizację i tok procesu nauczania oraz środek uczenia się, który dostarcza uczniowi wiadomości o określonym zdarzeniu lepiej od innych” [Zielecki 1978, 108]. Poza tym – na co zwróciła przed wojną uwagę H. Pohoska – zbiory źródeł uświadamiają, „jakie istnieją najważniejsze źródła pisane do poznania przeszłości obcej i własnej” [Pohoska 1937, 338].

Teksty źródłowe wykorzystywane są w trakcie ćwiczeń, seminariów, ale też wykładów, gdy prowadzący cytuje fragment tekstu źródłowego lub umieszcza go w wyświetlanej prezentacji. Jak zauważyły V. Julkowska, D. Konieczka-Śliwińska i I. Skórzyńska, „w edukacji historycznej źródła pełnią przede wszystkim funkcję materiału ilustrującego, bądź konkretyzującego informacje zawarte w podręcznikach” [Julkowska, Konieczna-Śliwińska, i Skórzyńska 1998, 15]. Co do funkcji ilustracyjnej tekstów źródłowych metodycy są w pełni zgodni, a co więcej jest to główna funkcja, jaką wybory źródeł pełnią w dydaktyce [Słowikowski 1975, 165]. Funkcja ta jest lepiej realizowana, jeśli do tekstu dołączane są faksymila oryginalnych dokumentów, ponieważ budzą zainteresowanie studentów.

Jednakże, oprócz funkcji ilustracyjnej, tekst źródłowy pełni dodatkowo funkcję motywacyjną, informacyjną, weryfikującą, kontrolną i wychowawczą. Trafnie podkreślił A. Suchoński, że „wybrany fragment tekstu źródłowego może służyć jako wprowadzenie do tematu lekcji” [Suchoński 1993, 356-57]. Jest to wielce przydatne, gdyż stworzenie sytuacji problemowej jest w procesie dydaktycznym trudne, a teksty źródłowe służą ku temu pomocą. Pomagają więc nauczycielowi sformułować temat zajęć. Sytuację problemową rozumiemy – za A. Bornholtzową i J. Centkowskim – jako zespół warunków umożliwiających przedstawienie studentowi trudności, którą powinien odczuć, zainteresować się nią i samodzielnie pokonać. Problem dydaktyczny będzie zatem ową trudnością [Bornholtzowa i Centkowski 1969, 15-27].

Fragment tekstu źródłowego może dać przyczynek do dyskusji, na przykład odnośnie do rozwoju generacji praw człowieka albo oceny modelu trójpodziału władzy. Może być także użyty jako zakończenie tematyki zajęć. Wówczas spełnia on rolę podsumowującą wywody nauczyciela i końcowe wnioski [Słowikowski 1975, 166]. W trakcie zajęć ma zwiększać motywację studentów do pracy. Gdy czytelnik/czytelniczka tekstu konfrontuje własne

ustalenia z tezami podręcznikowymi, wtedy źródło pełni funkcję weryfikującą. Funkcja kontrolna objawia się, gdy tekst źródłowy staje się częścią testu zaliczeniowego. Wychowawcza zaś polega na promowaniu określonych wartości [Giermakowski 1999, 19, 32].

Tadeusz Słowikowski podkreślił, że ogromną rolę odgrywa dobór momentu zajęć – szczególnie wykładu – „w którym należy użyć źródła, aby jego treść była jak najsilniej i najbardziej istotnie powiązana z omawianym materiałem historycznym”. Od tego bowiem „zależy pełny efekt jego oddziaływania na uczniów” [Słowikowski 1975, 165]. Pytania do tekstu źródłowego będą dotyczyć pochodzenia przekazu źródłowego i jego rodzaju (Kto? Kiedy? Gdzie? Jak? Podaj! Określ! Nazwij!), faktów (Jak? Jaki? W jaki sposób? Który? Kto? Kiedy? Gdzie? Wymień! Opisz! Opowiedz! Odszukaj! Przedstaw!), związków przyczynowo-skutkowych (Dlaczego? Po co? W jakim celu? Jakie były przyczyny? Jakie były skutki? Wyjaśnij! Powiąż! Porównaj! Uzasadnij! Wskaż!) [Giermakowski 1999, 27].

Zdaniem M. Bieniek praca ze źródłem przybliżać ma uczniom warsztat pracy historyka, uświadamiając, „skąd czerpie on informacje o przeszłości” [Bieniek 2004, 269]. Wiąże się z rozwojem kompetencji w zakresie czytania i odbioru tekstów kultury, ich symboliki, interpretacji, odróżniania faktów od opinii, prawdy od fikcji, perswazji, manipulacji, wartościowania, a także wyszukiwania informacji [tamże]. Tym samym odchodzi się od pasywnego sposobu nauczania-uczenia się historii na rzecz aktywnego i interpretacyjnego [Stępnik i Szewczuk 2018, 71]. W codziennej pracy nauczycielskiej zapoznanie studentów z warszatem pracy historyka prawa ma mniejsze znaczenie, ponieważ objawia się w trakcie seminariów [Zielecki 1978, 108]. M. Giermakowski podkreślił ponadto, że dzięki źródłom uczniowie powinni rozumieć: pośredniość poznania historycznego; pojęcie źródła historycznego, rodzaje źródeł i ich znaczenie „dla tworzenia obrazu minionej rzeczywistości”; kształtowanie się kategorii historycznych (np. długiego trwania), a także m.in. uczyć się odróżniać fakty od ocen, opinii i interpretacji, które nierzadko wykraczają poza „suchy” fakt, mający odbicie w źródłach [Giermakowski 1999, 17-19].

Wbrew pozorom, wykorzystanie tekstu źródłowego na zajęciach ze studentami jest trudną sztuką, ponieważ łatwo przeradza się w bezrefleksyjne czytanie na głos poszczególnych fragmentów przez kolejnych uczestników

zajęć. Chodzi zaś o to, aby student nie tyle streszczał tekst źródłowy, co poszukiwał w nim konkretnych informacji, interpretował go i analizował [tamże, 19]. Dydaktycy historii zaproponowali, aby analiza źródła obejmowała: 1) wprowadzenie do tematyki; 2) przekazanie informacji na temat tekstu; 3) pierwsze czytanie tekstu i wyjaśnianie pojęć przez prowadzącego, np. połączone z wypisaniem ich na tablicy; 4) sformułowanie pytań; 5) wyodrębnienie najważniejszych elementów tekstu i ich analizę; 6) interpretację i ocenę zdobytych informacji; 7) wnioski [Bieniek 2004, 270; Suchoński 1993, 358].

Przy – jak zakładamy – dojrzałości i wyższym przygotowaniu studentów niż uczniów szkół, ale też z braku czasu lekcyjnego i chęci zapoznania studentów z wieloma tekstami, tak rozbudowany schemat w realiach dydaktyki akademickiej może być nie tyle skrócony, co przyspieszony. Poza tym my, dydaktycy historii prawa, nie prowadzimy zajęć w specjalnie do tego przygotowanych salach, czy pracowniach, wyposażonych w środki dydaktyczne [Suchoński 1988, 73-103]. Częściej też odwołujemy się do wiedzy pozaźródłowej, a studenci w każdej chwili mogą sięgnąć do smartfonów i znaleźć dodatkową informację w Internecie w dowolnym języku [Bieniek 2007, 66-68].

Jest oczywistością, że w erze cyfrowej nauczyciel przestał być dla studenta podstawowym źródłem wiedzy². Jako dydaktycy „zderzamy się” za to z rażącym częstokroć brakiem umiejętności wyszukiwania przez studentów informacji w Internecie. Studenci często nie odróżniają guberni warszawskiej, Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Generalnego Gubernatorstwa, myląc epoki dziejowe. Zamiast o józefinizmie Józefa II Habsburga potrafią przygotować prezentację o... Franciszku Józefie I, a na uwagę prowadzącego, że to nie była ta sama postać, z wyrzutem wyciągnąć telefon pokazując, że „nie wiedzieli, o którego chodzi”. Faktycznie po wpisaniu do wyszukiwarki „Google” hasła „Józef Habsburg” albo – co gorsza – bardziej zdawkowego „cesarz Józef”, można pomylić wyniki, zwłaszcza gdy poster lub slajdy układa się o drugiej w nocy lub o piątej rano przed porannymi ćwiczeniami. Nasza rola cały czas – jak podkreśliła A. Rosner – polega więc na

² Por. wystąpienie Jana Chańko „Wykorzystanie Internetu w dydaktyce historii”, za: Mazur 2012, 243.

walce z „nieodpowiedzialnym zdobywaniem wiedzy przez ogromny śmietnik” [Rosner 2002, 426].

Z praktyki można także powiedzieć, że od głośnego czytania tekstu przez jednego ze studentów efektywniejsze jest polecenie studentom samodzielnego zapoznania się z tekstem i znalezienia odpowiedzi na pytania lub sformułowania wniosków w związku z postawionym problemem. Ocena zdobytych informacji sprawdza jednocześnie recepcję tekstu źródłowego.

Poza tym specyfika źródeł prawnych jest inna, ponieważ dotykamy kluczowego zagadnienia wykładni prawa. Dlatego na zajęciach historycznoprawnych wykładnia przeważa nad – znaną z dydaktyki historii – krytyką źródeł. Z tego punktu widzenia warto jednak postawić pytanie o racjonalność ustawodawcy i faktyczne cele twórców ustawy. Z okresu okupacji hitlerowskiej w Polsce można przecież spotkać akty normatywne ukrywające prawdziwy cel regulacji – jak stwierdził W. Jastrzębowski – mające „na celu m.in. ukrycie na przyszłość stworzonej przez okupanta rzeczywistości, przygotowanie dokumentów stwarzających pozory porządku prawnego dla przyszłych pokoleń, dla innych narodów, a nawet dla tej części społeczeństwa niemieckiego, która nie chciała wiedzieć lub nie chciała przyznać, że wie, w jakich czynnościach współdziałała” [Jastrzębowski 1946, 175]. Przykładem było rozporządzenie z dnia 2 czerwca 1942 r. *o wyrównaniu*³, w którym zamiast pojęcia konfiskaty mienia polskiego posłużono się wyrażeniem „stawiania do dyspozycji”, a faktyczne postępowanie wywłaszczeniowe nazwano „postępowaniem mającym na celu postawienie do dyspozycji”. Akty normatywne obrazują ponadto stan niewiedzy ustawodawcy. Dlatego *Wyrok [rozkaz] w sprawie urzędników, królewsczyzn* z dnia 16 października 1772 r. daje okazję do dyskusji ze studentami administracji o polityce austriackiej wobec mieszkańców zagarniętych ziem Rzeczypospolitej.

2. Tematyka historyczno-prawnych zbiorów źródeł

Do tej pory zostało wydanych wiele zbiorów źródeł o różnej systematyce, których część postaramy się omówić w ujęciu chronologicznym. Szerzej bę-

³ *Verordnung über den Ausgleich von Vermögensverlusten (Ausgleichsverordnung). Vom 2. Juni 1942*, „Verordnungsblatt für das Generalgouvernement” 1942, s. 313.

dziemy cytować ustępy ze wstępów, ponieważ oddają one motywy, jakimi kierowali się ich autorzy.

Na początku lat pięćdziesiątych ukazały się dwa tomy tekstów źródłowych w opracowaniu J. Sawickiego. Tom pierwszy jest interesujący, ponieważ autor zebrał w nim różnorodne teksty dotyczące ustroju, prawa sądowego, ziemskiego, miejskiego, wiejskiego, jak i akty stosowania prawa. Tom drugi odnosi się przede wszystkim do ustroju i prawa sądowego, z uwzględnieniem historii politycznej [Sawicki 1951-1952; Tenże 1953]. J. Sawicki zaznaczył, że wybór ten miał „przeznaczenie ściśle dydaktyczne. Ma on służyć jako pomoc przy prowadzeniu na wydziałach prawa naszych uniwersytetów ćwiczeń z tego przedmiotu. [...] nie może być przeto traktowany jako *chrestomatia*, dająca ilustrację źródłową wszystkich ważniejszych problemów w historycznym rozwoju naszego państwa i prawa. Pragnie on jedynie dostarczyć młodzieży akademickiej i prowadzącemu ćwiczenia z historii państwa i prawa polskiego najważniejszych i najcharakterystyczniejszych tekstów przydatnych do lepszego zrozumienia i pogłębienia niektórych istotnych zagadnień poruszanych na wykładach tego przedmiotu” [Sawicki 1951, 3].

M.Z. Jedlicki przyjął podział chronologiczno-przedmiotowy, uwarunkowany ówczesnymi realiami, dzieląc źródła epokami (niewolnictwa, feudalizmu i kapitalizmu) i wedle państw. Do czasów kapitalizmu podał m.in. *Bill of Rights* z 1689 r., Konstytucję USA, Deklarację Praw Człowieka i Obywatela, konstytucje z 1793 r. i z 1799 r., Deklarację Komuny Paryskiej, deklarację cesarza Franciszka II o złożeniu korony cesarskiej, Konstytucję Związku Niemieckiego z 1815 r., Konstytucję Rzeszy z 1871 r., *Sozialistengesetz* z 1878 r., manifest i ukazy cara Aleksandra II o zniesieniu pańszczyzny i uwłaszczeniu włościan oraz cara Mikołaja II dotyczące Dumy Państwowej [Jedlicki 1955]. M. Szczaniecki w przedmowie napisał, że „podstawowy wymóg takiego wydawnictwa to udostępnienie studentom tekstów źródłowych możliwie obszernych i pełnych, które umożliwiłyby wyczerpującą interpretację – wbrew stosowanej nieraz praktyce prowadzenia ćwiczeń na materiale krótkich wyimków i fragmentów źródłowych”. Podkreślił również, że wbrew powszechnej tendencji używania tekstów obcojęzycznych, M.Z. Jedlicki „wysunął zasadę wydania tekstów w dwóch językach, tj. w języku oryginału i w języku polskim”. Dzięki temu studenci mogli skupić się

na prawniczej interpretacji źródeł, ale mieli także możliwość „zеткиnięcia się z oryginalnym tekstem” [tamże, 4].

Uzupełnieniem zbioru źródeł M.Z. Jedlickiego był wybór tekstów opracowany przez zespół autorów z udziałem W. Bartla. Autorzy zamieścili m.in. wypisy z praw szczepowych, *Coutume de Paris* z 1510 r., statutów komun włoskich, ukazu o zbiegłych poddanych z 1597 r., *Соборное уложение* z 1649 r., umowy z „Mayflower” z 1620 r., *The Instrument of Government* z 1653 r. i *Habeas Corpus Act* z 1679 r. oraz prawa karnego austriackiego [Bartel, Malinowska, i Salmonowicz 1967]. W. Sawicki skupił się zaś na epoce średniowiecza, przygotowując opracowanie, w którym zawarł podręcznikowe omówienie danej instytucji wraz z fragmentem źródłowym [Sawicki 1961; Tenże 1962].

W opublikowanych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych dwóch częściach materiałów do ćwiczeń autorstwa J. Wąsickiego znalazły się akty dotyczące historii najnowszej, zwłaszcza ZSRR [Wąsicki 1968-1970]. Teksty źródłowe w opracowaniach B. Lesińskiego i J. Walachowicza, a także M. Sczanieckiego z I połowy lat 70-tych dotyczyły historii ustroju. W zbiorze M. Sczanieckiego znalazła się dodatkowo *Konstytucja Związku Szwajcarskiego* z 1874 r. [Lesiński i Walachowicz 1971; Sczaniecki 1974]. M. Wąsowicz poszerzył następnie ten zbiór o konstytucję Belgii z 1831 r. i Hiszpanii z 1812 r. [Sczaniecki i Wąsowicz 1996]. We wstępie M. Sczaniecki rozważnie napisał: „Niniejszy wybór tekstów opracowany został dla studentów Wydziału Prawa i dostosowany do programu nauczania historii państwa i prawa na pierwszym roku studiów prawniczych. Teksty zawarte w tym zwięzłym tomiku mają na celu zilustrowanie materiałem normatywnym, pochodzącym z różnych krajów, najbardziej typowych instytucji państwa, ich zmiennych form i historycznej ewolucji. Wybór opiera się przede wszystkim na ustawach konstytucyjnych; ze względu na ograniczone rozmiary książki mogły one zostać przedstawione jedynie w fragmentach. Te same względy nie pozwoliły na szersze wykorzystanie aktów, które by mogły objaśnić bliżej rzeczywistą praktykę konstytucyjną. Same konstytucje pisane, jak wiadomo, dają na ogół niedostateczne pojęcie o istniejącej w danym państwie praktyce ustrojowej. Dlatego też ze zbioru niniejszego należy korzystać z niezbędną ostrożnością. Nie należy szukać w nim pełniejszego wyjaśnienia historii instytucji poszczególnych państw, z którą można się za-

poznać w wykładzie podręcznikowym. Można natomiast znaleźć w nim różnorodne przykłady, informujące o głównych strukturach państwa w przeszłości i jego formach. [...] Wybór niniejszy stanowi więc niejako aneks do opracowanego przeze mnie podręcznika” [Szczaniecki i Wąsowicz 1996, 9].

Teksty źródłowe opracowane przez J. Ciągwę i A. Lityńskiego odnoszą się zasadniczo do politycznej historii najnowszej dziewiętnastego wieku, dotyczą fragmentów z zakresu prawa sądowego – kodyfikacji obowiązujących na ziemiach polskich – oraz ustroju Galicji, tj. ABGB, *Prawo o małżeństwie* z 1836 r., dyplom październikowy z 1860 r., patent lutowy z 1861 r., Statut organizacyjny Rady Szkolnej Krajowej, kodeks karny Rzeszy z 1871 r., BGB, Kodeks Tagancewa [Ciągwa i Lityński 1974]. Nieco inny charakter miał wybór przygotowany przez W. Witkowskiego, ponieważ objął prawo sądowe od prawa salickiego do Kodeksu zobowiązań z 1933 r. [Witkowski 1983].

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły wybory źródeł pod redakcją B. Lesińskiego oraz zespołu w składzie m.in. G. Bałtruszajtys. Pierwszy odnosił się przede wszystkim do historii ustroju i prawa sądowego, ale znalazły się w nim i umowa spółki kupieckiej z 1281 r., statuty morskie Marsylii z XIII w., jak i wypisy z doktryn polityczno-prawnych [Lesiński 1995]. Drugi stanowił „materiał ilustracyjny” do podręcznika K. Sójki-Zielińskiej, obejmując: myśl prawniczą Oświecenia, źródła prawa cywilnego i handlowego (od Landrechtu do Kodeksu Handlowego z 1934 r.), proces cywilny, prawo karne i proces karny [Bałtruszajtys, Kolarzowski, Paszkowska, i in. 1996].

W XX w. pojawiły się odrębne zbiory do nauczania historii administracji. A. Konieczny i T. Kruszewski ujęli akty ustrojowe, rangi konstytucyjnej, ustawowej, uwzględniając nawet okres monarchii patrymonialnej, stanowej i Rzeczypospolitej szlacheckiej [Konieczny i Kruszewski 2001]. W wyborze pod redakcją J. Malca przyjęto podział tematyczny, dzieląc materiał na cztery części: „Pierwsza obejmuje teksty odnoszące się do administracji rządowej centralnej i terenowej oraz podziałów terytorialnych. Druga poświęcona została problematyce samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego. Trzecia prezentuje przykłady różnych form kontroli i nadzoru nad administracją: od sądownictwa administracyjnego, poprzez pozostałe formy kontroli zewnętrznej, po kontrolę i nadzór wewnątrzinstancyjny. Wreszcie

czwarta odnosi się do ważnej kwestii kształtowania się korpusu urzędniczego w nowożytnej Europie” [Malec 2002, 21-22].

Układ chronologiczno-rzeczowy został przyjęty w zbiorze opracowanym przez zespół autorów ze środowiska lubelskiego. Wydzielając okres kształtowania się ustroju administracyjnego w latach 1764-1795, czasy zaborów, Polskę międzywojenną i Polskę Ludową wyszczególniono: podstawy ustrojowe, administrację centralną, podziały terytorialne, administrację lokalną i samorząd, sądownictwo administracyjne oraz służbę cywilną. Szczególny nacisk położono „na prezentowanie administracji w dobie zaborów na centralnych ziemiach polskich, gdyż na tym obszarze najpełniej krzyżowały się rozwiązania obce i rodzime” [Bereza, Smyk, Tekely, i in. 2006, 14].

D. Malec i A. Dziadzio przygotowali dwa opracowania związane z historią prawa karnego oraz historią procesu i wymiaru sprawiedliwości. Kładąc w szczególności nacisk na ewolucję prawa miejskiego uwypuklili oni dwutorowość rozwoju procesu karnego w Polsce [Dziadzio i Malec 1997; Dziadzio i Malec 2000]. W 2015 r. ukazał się następny zbiór autorów z Wydziału Prawa i Administracji UMCS [Bereza, Fermus-Bobowiec, Smyk, i in. 2015]. Został przygotowany za podręcznikiem M. Klementowskiego. „Myślą wiodącą opracowania” – jak uzasadnił W. Witkowski – „jest powiązanie z układem oraz treścią podręcznika M. Klementowskiego i zilustrowanie materiałem, głównie normatywnym, omawianych ustrojów państwowych, poszczególnych instytucji czy też obszarów życia publicznego przeszłych epok. Niemniej Autorzy wyboru doszli do przekonania, że nie musi on iść wiernie za konstrukcją podręcznika, ale powinien mieć własną systematykę, odrębnie ujmującą zjawiska ustrojowe, a przez to wzbogacającą treści książki M. Klementowskiego. W ten sposób dajemy Czytelnikowi możliwość spojrzenia na omawiane instytucje z perspektywy bezpośredniej analizy tekstu źródłowego w kontekście ujęcia rzeczowo-instytucjonalnego, podczas gdy w podręczniku na plan pierwszy wysuwa się ujęcie ustrojów państwowych od strony poszczególnych państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki. [...] Uważamy bowiem, że analiza i interpretacja tekstu normatywnego, ale umiejscowiona w konkretnym obszarze terytorialnym, a także rzeczowym, daje dopiero dobre efekty i stanowi właściwą drogę kształcenia prawniczego już od początków nauki. [...] Odrębnego komentarza wymaga najobszerniejsza część C poświęcona państwu konstytucyjnemu. Obejmuje ona prawie

połowę tekstów wyboru i było to zamiarem celowym: epoka ta dała bowiem podwaliny rozwiązań współczesnych i w dydaktyce powinna zajmować miejsce centralne” [tamże, 19-21].

W serii zaprojektowanej przez M. Kallasa wydano jeszcze zbiory do historii ustroju i prawa polskiego. Były one pomyślane jako „źródłowe dopełnienie” podręczników M. Kallasa i D. Makiły. Uwzględniały akty dotyczące kształtowania się granic Polski międzywojennej, jak również prawa handlowego i prawa pracy [Kallas i Krzymkowski 2006; Godek i Wilczek-Karczevska 2006; Rogowski 2006].

Dokonany przegląd zbiorów źródeł wykorzystywanych w nauczaniu przedmiotów historycznoprawnych pozwala z pewnością na stwierdzenie, że współczesny dydaktyk otrzymał szerokie możliwości wyboru materiału dydaktycznego. Przy założeniu, że zbiory źródeł są uzupełnieniem podręcznika, czy też szerzej – zagadnień omawianych w procesie dydaktycznym, uwzględniającym nie tylko program studiów, ale także, co rozumiałe, własne preferencje wykładowcy, wydaje się, iż przy takiej ofercie wydawniczej, można skutecznie zilustrować materiałem źródłowym prezentowane treści. Własne preferencje, elementy twórcze (autorskie) w procesie dydaktycznym sprawią z kolei, że częstym będzie paralelne korzystanie z kilku zbiorów źródeł jednocześnie, uzupełnianie materiału normatywnego z danego okresu zaprezentowanego w ramach jednego ze zbiorów, materiałem normatywnym z innego, czy też pozyskanym we własnym zakresie. Zbiory źródeł są w końcu wyborami autorów je opracowujących.

Wspomniane elementy twórcze (autorskie) obecne w procesie dydaktycznym szkół wyższych w zasadzie wykluczają stworzenie jednego uniwersalnego zbioru dla potrzeb danego przedmiotu historycznoprawnego; tak samo trudno byłoby zaproponować najwłaściwszą, czy też dydaktycznie najskuteczniejszą, systematykę źródeł przyjmowaną w ich zbiorach.

W zasadzie od lat dziewięćdziesiątych XX w. obecna jest tendencja, że zbiory źródeł są dopełnieniem podręczników. Zbiory pochodzące z lat wcześniejszych tworzone były natomiast niejako *in abstracto* – w oderwaniu od konkretnego podręcznika, z uwzględnieniem jednak potrzeb procesu dydaktycznego i programów nauczania. To nadało im w pewnej mierze ponadczasowy charakter – do „starych” zbiorów sięgają autorzy opracowujący zbiory współczesne, powołując się na wybory i tłumaczenia dokonane przez

swoich poprzedników. W tym kontekście udanym zabiegiem może okazać się taki zestaw, który „luźno” powiąże strukturę zbioru z konkretnym podręcznikiem. W ten sposób zbiór będzie wprawdzie dopełnieniem podręcznika, ale w oparciu o własną systematykę, która nada mu uniwersalny charakter – do wykorzystania dydaktycznego z tym lub innym podręcznikiem, czy też do zilustrowania autorskich wykładów. Wydaje się też za uzasadnione, by zbiór odzwierciedlił hierarchię źródeł prawa dla danej epoki, co byłoby z korzyścią dla procesu dydaktycznego. Studenci bardzo często bowiem ograniczają swe horyzonty do hierarchii źródeł prawa polskiej Konstytucji z 1997 r. w jej obecnym kształcie, a która przecież nie jest wieczna.

Współcześnie, na potrzeby dydaktyki, nie sprawdzają się źródła oryginalne obcojęzyczne, także niestety w języku łacińskim. Konieczność ich przetłumaczenia jest już dla autorów zbiorów niejako oczywista. Warto za to wskazać studentom możliwość dotarcia do oryginału tekstu w formie cyfrowej. Przykładowo, w austriackiej bazie ALEX zamieszczono liczne źródła normatywne i drukowane, w tym ustawodawstwo terecjańsko-józefińskie oraz „Deutsches Reichsgesetzblatt” z lat 1919-1945 z aktami hitlerowskimi. Dzieła prawników, na przykład XIX-wiecznej pandektystyki znalazły się w „Google Books” oraz „Internet Archive”. Bamberski kodeks karny wraz z innymi źródłami prawa karnego umieszczony został na stronach projektu DRQEdit. Zbiory francuskiego prawa zwyczajowego opublikowano w bazie „Gallica”. Jako przewodnik w poszukiwaniu źródeł państw europejskich mogą służyć podstrony portalu „EuroDocs”, przy czym źródła anglosaskie bywają dzielone na pierwotne (*primary sources*) i wtórne (*secondary sources*), a francuskie na formalne (*sources formelles*) i nieformalne (*sources informelles*).

Doświadczenie dydaktyczne autorów przedłożonego artykułu pozwala na konstatację, że mniej przydatne są ekscerpty, ponieważ studenci wyraźnie preferują korzystanie z całego źródła lub jego zwartego fragmentu. Stwarza to także prowadzącym zajęcia możliwość własnego doboru cytowanych wyjątków, czy dokonywania ich kompilacji.

Wyzwaniem dla współczesnych zbiorów źródeł historycznoprawnych mogłoby stać się ich uatrakcyjnienie o przykłady aktów stosowania prawa, np. decyzji, wyroków, wykazów hipotecznych, itp. Ciekawe dla studentów byłyby także współczesne wyroki lub postanowienia sądów, dla których po-

dstawę rozstrzygnięcia stanowiłyby akty normatywne, będące dla nas źródłami historycznoprawnymi (np. Kodeks Napoleona w zakresie prawa spadkowego), czy też fragmenty uzasadnień, w których sądy stosują wykładnię historyczną, odwołując się do regulacji instytucji w źródle historycznoprawnym. Wystarczy powiedzieć, że Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych we wrześniu 2019 r. notował kilkadziesiąt orzeczeń z lat 2012-2019, w uzasadnieniach których składy orzekające sięgały do Kodeksu Napoleona. Wiedza historycznoprawna jest zatem niezbędna w procesie stosowania prawa.

Formą uatrakcyjnienia zajęć mogłyby stać się także kazusy z historii prawa, oczywiście bazujące na tekstach źródłowych, których rozwiązanie poprzedzone musiałyby być lekturą i analizą źródła. Piszący te słowa niejednokrotnie wykorzystują na swoich zajęciach zbiór przygotowany pod redakcją Anny Karabowicz, Marka Stusa i Marka Żurka, ubolewając, że tego typu opracowania są niszą na polskim rynku wydawniczym [Karabowicz, Stus, i Żurek 2004].

3. Rola badań regionalnych w nauczaniu historii prawa

Autorzy pragną także przypomnieć stanowisko Kazimierza Orzechowskiego odnośnie do roli badań regionalnych w nauczaniu historii prawa i ustroju [Orzechowski 2000, 439-41]. Jego zdaniem wprowadzenie badań regionalnych do praktyki nauczania przedmiotu ma na celu przede wszystkim ożywienie i ubarwienie wykładu, który z natury jest podręcznikowy, a więc stanowi zbiór historyczno-prawnych syntez. Na domiar tego, wykład powtarzany kilkanaście lub kilkadziesiąt lat w pewnym stopniu popada w rutynę, przestając tym samym zajmować prowadzącego. Negatywnym tego następstwem – jak przestrzegł Autor – jest „znudzenie” prowadzącego, które przerzuca się na słuchaczy, pociągając za sobą wielkie szkody dydaktyczne. Remedium na powyższe obawy jest wprowadzenie przez wykładowcę do przekazywanych treści, własnych zainteresowań badawczych i osobistych przemyśleń, które stanowią jego źródło inspiracji zawodowych. Czynnikiem sprzyjającym jest postawa samych wykładowców, którzy mniej lub bardziej świadomie włączają do wykładów wyniki swoich prac badawczych, oczywiście nie przekraczając dopuszczalnej miary, wyznaczanej przez ramy periodyzacji. W ten sposób udaje się nie tylko uczynić atrakcyjniejszym syntetyczny wykład podręcznikowy, ale również ukonkretnić jego ogólne konsta-

tacje. Jako że prowadzone przez historyków prawa badania w przeważającej mierze mają charakter regionalny, to dochodzimy do stwierdzenia o istotnej roli badań i źródeł regionalnych w prowadzeniu zajęć dydaktycznych z zakresu historii ustroju i prawa. Szczególną rolę wykorzystywania źródeł regionalnych, będących wynikami realizowanych badań badawczych, upatrywać należy w prowadzonych seminariach dyplomowych. Stanowi to doskonałą okazję do zapoznawania młodych adeptów z nowymi dziedzinami dyscypliny, z nadzieją na zaszczepienie w nich chęci poszerzenia własnych horyzontów, a w przypadku seminariów doktoranckich – być może w przyszłości podążenia ścieżką przedstawionych badań.

Dla historyków prawa posługiwanie się źródłami stanowi więc wyraz połączenia dwóch sfer działalności: dydaktyki oraz własnej pracy badawczej, w tym również osobistych zainteresowań w ramach badanych dziedzin i, jak podkreślił K. Orzechowski, czyni dydaktykę elitarną i na najwyższym poziomie [Orzechowski 2000, 439-41].

Zakończenie

Trawestując słowa Alojzego Zieleckiego można rzec, że studenci „są w stanie rozumieć tekst źródłowy” [Zielecki 1978, 107]. Teksty te są wręcz niezbędne w dydaktyce historyczno-prawnej. Ich samodzielna analiza przez studentów jest podstawą realizacji efektów kształcenia oraz uczy reguł wykładni prawa. Ułatwia rozumienie pojęć oraz podnosi umiejętność posługiwania się nimi [Zielecki 1989, 55]. Nawyk sięgania bezpośrednio do źródła, a zatem umiejętność weryfikowania zastanych tez, stanowi też – jak pisali Andrzej Stępnik i Dariusz Szewczuk – „mocny fundament wolności poglądów i tarczę przed różnymi formami manipulacji” [Stępnik i Szewczuk 2018, 74].

W przyszłości – szczególnie na potrzeby kształcenia studentów studiów niestacjonarnych – można by było stworzyć internetowy zbiór źródeł z tekstami odpowiednio „otagowanymi” i „olinkowanymi”. Pomocą w tym zakresie służyć by mogły już podjęte zamierzenia digitalizacyjne. W bazie aktów prawnych „LEX”, w sekcji „Pomniki prawa” znajdziemy m.in. Kodeks Napoleona, ABGB, BGB i Kodeks cywilny Królestwa Polskiego. Na Wydziale Prawa i Administracji UJ tworzona jest baza „IURA”, gdzie zamieszczono liczne akty normatywne różnej rangi z wielu epok, tak ustawy zasa-

dnicze, jak i np. Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej. Prowadzona przez Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe „Federacja Bibliotek Cyfrowych” pozwala na dotarcie na przykład do „Franciszkań”. Studentom wskazuje się także katalog zbiorów polskich bibliotek naukowych „Nukat”, czy też Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP), zawierający „Dzienniki Praw Królestwa Polskiego” oraz „Dzienniki Praw Państwa Polskiego”.

Systematyka zbioru online dla potrzeb dydaktyki mogłaby odzwierciedlać po prostu hierarchię źródeł prawa, tak by dany temat ilustrować aktem rangi konstytucyjnej, schodząc aż do aktów prawa wewnętrznego. Być może łatwiej byłoby tym sposobem ukazać genezę instytucji ustrojowo-prawnych, wędrowkę idei i zjawisko recepcji prawa. Prościej jest przecież scharakteryzować współczesne pojęcie działalności gospodarczej, gdy sięgnie się do artykułu 1 przedwojennego prawa przemysłowego. Jak powiedział Alfred Ohanowicz w ankiecie rozpisanej przez redakcję „Czasopisma Prawno-Historycznego”: „instytucje prawne nie wyskakują nagle – jak Minerwa z głowy Jowisza – lecz kształtują się długo i mozolnie nieraz wśród ciężkich walk i utrapień”⁴. Bardzo trudno jest jednakże ukazać przyczyny i skutki powstania – nawiązując do podanego przykładu – wybranej instytucji prawa handlowego i gospodarczego [Barwicka-Tylek i Malczewski 2015, 324]. Stale aktualny pozostaje też problem reprezentatywności danego źródła⁵. Ważne jest zatem – i to pozostanie postulatem piszących te słowa – by wybory źródeł uwzględniły akty administracyjnego i sądowego stosowania prawa oraz – interesujący dla studentów i samych wykładowców – aspekt regionalny.

PIŚMIENNICTWO

Bałtruszajtys, Grażyna, Jerzy Kolarzowski, Marzenna Paszkowska, i in., oprac. 1996. *Wybór źródeł do historii prawa sądowego czasów nowożytnych*. Warszawa: Liber.

⁴ „Ankieta na temat miejsca dyscyplin historycznoprawnych wśród nauk historycznych i prawnych”, „Czasopismo Historyczno-Prawne” 21 (1969), z. 2, s. 176.

⁵ *Skąd to wiemy, czyli jak korzystać z materiałów źródłowych na lekcjach wiedzy o społeczeństwie*, <https://koss.ceo.org.pl/dla-nauczycieli/uczyn-inaczej/artykuly/skad-wiemy-czyli-jak-korzystac-z-materialow-zrodlowych-na> [dostęp: 10.09.2019].

- Barwicka-Tylek, Iwona, i Jacek Malczewski. 2015. „O kompleksach historyków i nowej, absolutnej niewiedzy: po co i jak uczyć prawników historii?” *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 3:319-25.
- Bereza, Arkadiusz, Anna Fermus-Bobowiec, Grzegorz Smyk, i in., oprac. 2015. *Powszechna historia ustroju. Wybór źródeł*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bereza, Arkadiusz, Grzegorz Smyk, Wiesław P. Tekely, i in., oprac. 2006. *Historia administracji w Polsce 1764-1989. Wybór źródeł*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bieniek, Maria. 2004. „Przegląd metod i technik kształcenia historycznego w gimnazjum w dobie reformy systemu edukacyjnego.” *Echa Przeszłości* 5:247-78.
- Bieniek, Maria. 2007. *Dydaktyka historii. Wybrane zagadnienia*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Bornholtzowa, Adela, i Jerzy Centkowski. 1969. *O problemowym nauczaniu historii*. Warszawa: Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
- Ciągwa, Józef, i Adam Lityński, oprac. 1974. *Teksty źródłowe z historii państwa i prawa Polski (1864-1945)*. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Dziadzio, Andrzej, i Dorota Malec, oprac. 1997. *Historia prawa: prawo karne w świetle źródeł*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Dziadzio, Andrzej, i Dorota Malec, oprac. 2000. *Historia prawa: proces i wymiar sprawiedliwości w świetle źródeł*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Giermakowski, Marian. 1999. *Źródła historyczne w edukacji szkolnej*. Lublin: Wojewódzki Ośrodek Metodyczny.
- Godek, Sławomir, i Magdalena Wilczek-Karczewska, oprac. 2006. *Historia ustroju i prawa w Polsce do 1772/1795. Wybór źródeł*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jastrzębowski, Waclaw. 1946. *Gospodarka niemiecka w Polsce 1939-1944*. Warszawa: Czytelnik.
- Jedlicki, Marian Z., oprac. 1955. *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Julkowska, Violetta, Danuta Konieczka-Śliwińska, i Izabela Skórzyńska. 1998. „Kilka uwag o źródłach w nauczaniu historii.” W *Źródła i materiały do nauczania historii*, red. Stanisław Sierpowski, 15-17. Warszawa: Graf Punkt.
- Kallas, Marian, i Marek Krzymkowski, oprac. 2006. *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1775-1918. Wybór źródeł*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Karabowicz, Anna, Marek Stus, i Marek Żurek, red. 2004. *Historia prawa w Polsce i w Europie. Kazusy*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Konieczny, Alfred, i Tomasz Kruszewski, oprac. 2001. *Historia administracji na ziemiach polskich. Wybór źródeł*. Wrocław: Kolonia Limited.

- Lesiński, Bogdan, i Walachowicz Jerzy, oprac. 1971. *Powszechna historia państwa i prawa: feudalizm. Wybór tekstów źródłowych*. Poznań: Ars Boni et Aequi.
- Lesiński, Bogdan, red. 1995. *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*. Poznań: Ars Boni et Aequi.
- Malec, Jerzy, red. 2002. *Historia administracji. Wybór źródeł*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mazur, Hubert. 2012. „Sprawozdanie z konferencji «Multimedia a źródła historyczne w nauczaniu i badaniach», Lublin 18-19 października 2012.” *Archiwa – Kancelarie – Zbiory* 3 (5):239-49.
- Orzechowski, Kazimierz. 2000. „Miejsce i rola badań regionalnych i specjalistycznych w dydaktyce historii ustroju i prawa.” *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1-2:439-41.
- Pohoska, Hanna. 1937. *Dydaktyka historii*. Warszawa: Wydawnictwo M. Arcta.
- Rogowski, Stanisław, oprac. 2006. *Historia ustroju i prawa w Polsce 1918-1939. Wybór źródeł*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosner, Anna. 2002. „Jak uczyć historii prawa, czyli o trudnej sztuce dialogu ze studentem.” *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1:409-28.
- Salmonowicz, Stanisław, Irena Malinowska, i Wojciech M. Bartel, oprac. 1967. *Wybór tekstów źródłowych do ćwiczeń z powszechnej historii państwa i prawa*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Sawicki, Jakub, oprac. 1951-1952. *Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego*. Warszawa: PWN.
- Sawicki, Witold, oprac. 1961. *Powszechna historia państwa i prawa w świetle tekstów źródłowych*. Cz. 1: *Prawo i ustroj państw germańskich w starożytności*. Cz. 2: *Prawo i ustroj państwa frankońskiego*. Lublin: Wydział Prawa i Administracji UMCS.
- Sawicki, Witold, oprac. 1962. *Powszechna historia państwa i prawa w świetle tekstów źródłowych*. Cz. 3: *Ustrój lenny państw europejskich w średniowieczu*. Lublin: Wydział Prawa i Administracji UMCS.
- Szaniecki, Michał, oprac. 1974. *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*. Cz. 1: *Teksty do historii burżuazyjnego prawa państwowego*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Szaniecki, Michał, i Marek Wąsowicz, oprac. 1996. *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*. Warszawa: Liber.
- Słowikowski, Tadeusz. 1975. *Metodyka nauczania historii*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Stępnik, Andrzej, i Dariusz Szewczuk. 2018. „O pożytkach z nauczania-uczenia się historii.” *Scientific Bulletin of Chełm – Section of Pedagogy* 1:65-98.

- Suchoński, Adam. 1988. „Warsztat pracy nauczyciela historii, stan aktualny i potrzeby.” W *Warsztat pracy nauczyciela historii*, red. Alojzy Zielecki, 73-103. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Suchoński, Adam. 1993. „Środki dydaktyczne w nauczaniu – uczeniu się historii.” W Jerzy Maternicki, Czesław Majorek, i Adam Suchoński, *Dydaktyka historii*. 355-58. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wąsicki, Jan, oprac. 1968-1970. *Materiały do ćwiczeń z powszechnej historii państwa i prawa*. Cz. 1 i 2. Poznań: Uniwersytet Adama Mickiewicza.
- Witkowski, Wojciech, oprac. 1983. *Wybór tekstów źródłowych z historii prawa (epoka feudalizmu i kapitalizmu)*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zielecki, Alojzy. 1978. *Środki dydaktyczne w nauczaniu i uczeniu się historii*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Zielecki, Alojzy. 1989. „Myślenie historyczne badacza i ucznia.” W *Aktywizacja uczniów w nauczaniu historii*, red. Alojzy Zielecki, 61-82. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.

Z problematyki wykorzystania źródeł w nauczaniu przedmiotów historycznoprawnych

Streszczenie

Teksty źródłowe są niezbędnym środkiem w dydaktyce przedmiotów historycznoprawnych. Studenci powinni nie tylko czytać źródła, ale również nabywać umiejętności odszukiwania w nich konkretnych informacji, uczyć się ich interpretacji i analizy. Praca z tekstami źródłowymi na zajęciach ze studentami ma inny cel niż w badaniach naukowych. Służy wykładni prawa przepisów, które obowiązywały w przeszłości z mniejszą rolą wewnętrznej i zewnętrznej krytyki źródła. W nauczaniu historii prawa ważne jest, by wydania tekstów źródłowych zawierały przykłady administracyjnego i sądowego stosowania prawa oraz posiadały – interesujący dla studentów – walor regionalny.

Słowa kluczowe: historia prawa, nauczanie historii prawa, źródła prawa

About the Using of the Legal Sources in the Teaching of the Legal History

Summary

The legal source texts are an essential didactic tool in the teaching history of law. The students should not only read texts, but they should look for the specific information in them, interpret and analyse. Working with the source texts with the students has a different aim than in the historical studies. It serves to legal interpretation of the regulations, that were in force in the past. It replaces the external and internal

criticism. For the teaching of the legal history, it is important that the editions of the legal source texts should include the examples of administrative and judicial application of law and the regional aspect (so interesting for students).

Key words: legal history, teaching of the legal history, legal sources

Information about Author: KAROL DĄBROWSKI, Ph.D., associate professor in the Department of the History of State and Law, Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Poland; e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

Information about Author: ANNA FERMUS-BOBOWIEC, Ph.D., associate professor in the Department of the History of State and Law, Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Poland; e-mail: anna.fermus@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3001-8829>

Information about Author: MARIOLA SZEWCZAK-DANIEL, Ph.D., assistant in the Department of the History of State and Law, Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Poland; e-mail: mariola.szewczak@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0001-6245-2211>

Karolina Gębka

THE CONSEQUENCES OF ACCEPTING ABNORMALLY LOW TENDERS IN PUBLIC CONTRACTS

Introduction

Public procurement is a system regulating the state's expenditure of public funds [Pokrzywniak 2006, 6]. By introducing public procurement to the Polish legal system, the legislator assumed that public funds would be expended effectively, efficiently and rationally, and competition would be fostered among entrepreneurs to stimulate economic growth. Contracting authorities were legally obliged to observe the principles of fair competition and equal treatment of contractors and to enforce the observance of the said principles from contractors [Moras 2014, 75-76]. As provided in Art. 15 of the Public Procurement Law Act,¹ the contract award procedure is prepared and conducted by the contracting authority. One of the key responsibilities of the contracting authority is to estimate the value of the contract. The amount that the investor intends to expend on the performance of a contract will influence the manner of conducting the procedure, the place of publication of public contract notices, the duration of individual deadlines, and the rights associated with submitting legal protection measures [Stempel 2017]. And given the problems addressed in the article, the value of the contract is essential as it helps determine the ratio of the contractor's bid value to the maximum price that the contracting authority may allocate to the contract which, in turn, demonstrates whether the conditions set out in Art. 89, sect. 1, point 4 and Art. 90 PPL occur (abnormally low tender). After preparing the contract documentation, the aim of the contracting authority is to conduct the procedure and select the most favourable tender. Economic operators running for the

KAROLINA GĘBKA, M.A., lecturer in the Department of Law, Faculty of Law and Economy, Jan Długosz University of Humanities and Natural Sciences in Czestochowa; ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Czestochowa, Poland; e-mail: k.gebka91@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-2422-0388>

¹ Act of 29 January 2004, the Public Procurement Law, Journal of Laws of 2019, item 1843 [henceforth cited as: PPL].

contract are required to assess the price of their performance and meet all the conditions provided for in the contract documentation. When signing the final agreement, the winning tenderer should be aware that they undertake to perform the contract properly. Nowadays, economic operators are pressed by the rapidly growing market competition and the deepening economic crisis, which has an adverse impact on the rational estimation of tenders. By lowering the price of the contract performance, the tenderers expose both parties to the procurement procedure to significant losses related to the contracted investment. With a view to preventing such practices, the legislator equipped the contracting authority with appropriate legal tools aimed to prevent and safeguard the interests of public procurement participants.

1. Explanation of abnormally low tender

Having opened tenders submitted by economic operators, contracting authorities are obliged to verify them for compliance with all formal and legal requirements. In the event of errors, deficiencies, or objections to the adopted process of contract performance, the contracting authority requests the bidding economic operators to supplement or clarify them. One of the key factors is the price for the subject of the contract proposed by the tenderer. If the total price proposed raises doubts, pursuant to Art. 90 PPL, the contracting authority has the right to request the economic operator to provide explanations and evidence concerning the price level. This situation is known as a tender with an abnormally low price or just an abnormally low tender. The legislator fails to provide an explicit definition of this term, however, based on the available case-law and the doctrine, it should be understood as bidding an unrealistic and incredibly low price that does not seem sufficient to deliver the subject of the contract [Andała-Sępkowska 2018]. Art. 90 PPL is modelled on Art. 69 of Directive 2014/24/EU which reads, “Contracting authorities shall require economic operators to explain the price or costs proposed in the tender where tenders appear to be abnormally low in relation to the works, supplies or services.”² In Art. 90, sect. 1a PPL, the legislator introduces a 30% difference indicator as an auxiliary measure to facilitate the

² Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, O.J. L 94/65.

application of this regulation, however it is not decisive in the contract award procedure. It can only be used to compare the total price of the tender with the price allocated to the performance of the contract by the contracting authority [Pieróg 2019]. A tender with an abnormally low price or cost can be rejected under Art. 89, sect. 1, point 4 PPL. However, the contracting authority cannot do so without a prior investigation procedure. Given the above analysis, the investigation procedure should be considered obligatory. On the other hand, the legislator offers a contracting authority an option to avoid the investigation procedure in certain conditions. First, it can occur when the contracting authority finds that the value of the contract determined before the launch of the procurement procedure was estimated at a significantly higher level than justified by the existing market conditions, and the submitted tenders seem to demonstrate that. Second, when the total price of the tender is lower by a certain pre-defined indicator than the value of the contract updated as a result of the circumstances that followed the launch of the procurement procedure [ibid.].

If any of the above circumstances occur, the contracting authority is entitled to initiate an investigation procedure aimed to remove the tenderer's doubts as to their capacity to deliver the subject of the contract. The laws do not clearly indicate how long such investigation should take or how many times the contracting authority may request the tenderer to submit explanations. The economic operator should make every effort to make sure that the justification of their position contains as much relevant information as possible as they are primarily responsible for providing evidence. And they can do so in any form: the 2009 amendment to the PPL lifted the obligation to do it in writing. If the explanations are imprecise, the authorities overseeing the procedure should demand successive clarification of all questionable issues and set appropriate deadlines to do so [Pieróg 2019]. Art. 90, sect. 2 PPL lists all elements that the economic operator should address when justifying the price or cost of the tender. To fully safeguard the parties' interests, other important explanations may also be given. The theoretical items listed in the aforesaid article are there to suggest the economic operator and the contracting authority what such explanations of a low price or cost may cover, yet, in practice, they are accepted as obligatory, and the tenderer in their explanations should address each of them if so required by the circumstances and the parties' interest [ibid.]. After the economic operator has submitted

their explanations, the contracting authority validates it. When examining the price, contracting authorities must remember that “an abnormally low price is the price for the entire proposed performance [...]. Therefore, offering a price that is unrealistic or significantly departing from market prices for a specific item of the performance should not be deemed as grounds for rejection of the tender. If this low amount is then offset by prices for other items of the performance and the total price is not abnormally low, the contracting authority should not interfere in the methodology of internal calculations (regarding the subject of the contract) made by the tenderer. This view is well-established in the case-law [...]. Only where a low unit price results in an abnormal reduction of the tender price in market terms, it can give grounds for rejection of the tender” [Dzierżanowski 2018].

The investigation procedure may close with: rejection of the tender if the economic operator has failed to submit explanations, or the information and evidence provided confirm that the tender has an abnormally low price or cost in relation to the subject of the contract (Art. 89, sect. 1, point 4 and Art. 90, sect. 3 PPL). Acceptance by the contracting authority of the explanations as complete and reliable allows further procurement procedure to take its course.

2. Consequences for public procurement

The design of existing legal regulations allows contracting entities to select abnormally low tenders. This option should not, however, be abused, and contracting authorities should exercise common sense and take care of the rational expenditure of public funds. Still, in practice, by choosing abnormally low tenders, contracting institutions over-interpret the principle of respect for public funds and assume that the opportunity of saving own financial resources is a way to implement it.

The applicable legal regulations do not clearly determine the proper conduct of investigation of tenders with abnormally low prices. Contracting authorities are only authorised but not obliged to initiate it. On the other hand, the question of economic operator’s obligation to provide evidence is also dubious. “The lack of evidence should not be assumed to determine the rejection of the tender. Art. 90, sect. 3 sets out the conditions for rejecting a tender with an abnormally low price or cost. The contracting authority has the right

to request evidence, yet failure to submit it cannot result in the tender being automatically rejected because of its abnormally low price or cost. The contracting authority is obliged to review and evaluate any received explanations, for example, in terms of credibility, and only then reject the tender if it considers that they do not reflect the actual state of affairs” [Pieróg 2019].

The optional nature of the investigation procedure affects its course. In turn, economic operators acting under pressure and wishing to maintain business continuity lower prices only to make their bid most favourable. Such ill-conceived behaviours of both contracting authorities and economic operators lead to extreme outcomes that obstruct the proper course and closing of procurement procedures. The consequences are as follows: evasion of signature of the contract agreement, delay in completing the contract, withdrawal from or abandonment of the contract, forcing the contracting authority to amend the agreement in order to compensate for losses/increase profits or forcing the contracting authority to make advance payments for contract performance, performance of the contract with a poor quality and in violation of the law [Moras 2014, 76], suspension of the contract as a result of appeals filed by other tenderers [Pieróg 2019]. A further and less direct consequence is undermining the market position by other honest tenderers who have priced their bids more reliably [Moras 2014, 81].

The first consequence is evasion of signature of the contract agreement. The economic operator who, after analysing their situation, becomes aware that the performance of the contract, although originally accepted as feasible, may prove detrimental to their enterprise will most likely try to evade the signing of the contract agreement. The loss of the bid security by such an operator will be less harmful in economic terms than the loss that they would suffer if they failed to perform or delay the contract. If the conclusion of the agreement is impossible for reasons attributable to the economic operator, the contracting authority keeps the bid security with interest as a financial collateral for its and public interests. Consequently, if there are more economic operators taking part in the procurement procedure who are ready to carry out the investment, then the situation that unfolds is favourable for the tender organiser. In contrast, the situation becomes unfavourable when there is no other bidding party or the others are no longer interested in entering into the contract agreement and performing the contract. The contracting au-

thority has no other choice but to cancel the procedure. This leads to a number of adverse consequences. First, the procedure can get protracted or must even be re-started. Second, the costs of the procedure is growing. To hold another contract award procedure for a large investment may take many months. If over this time building materials and the costs of business grow, the price asked by another tenderer may prove much higher than originally expected by the contracting authority. The difference in expenditure to be incurred by the contracting authority will then be much higher than the total bid security kept. In addition, the current legal provisions and case-law do not support the contracting authority's position as they indicate that the bid security is the only form of compensation available to the contracting authority for harm suffered. In accordance with the judgement of the Constitutional Tribunal of 17 November 2008,³ the bid security performs compensatory functions: it is a substitute for damages in the event of failure to conclude the final contract agreement. The contracting authority's entitlement to keep the bid security is a substitute remedy and excludes any further financial liability of the tenderer. The contracting authority that keeps the bid security may not demand that the harm suffered be remedied if it occurred and its value goes beyond the amount of kept bid security. Claiming damages exceeding the value of the bid security is inadmissible. Therefore, the bid security also protects the tenderer's interests since their evasion of the conclusion of the agreement will only entail the loss of the said security. The judgement of the Supreme Court of 24 March 2011⁴ also highlights the compensatory function of the bid security as the only possibility to satisfy the contracting authority's claims against tenderers. The above opinion is corroborated in the decision of the National Appeal Chamber of 14 June 2011⁵ which indicates that the purpose of the bid security is that of damages to the contracting authority for tenderer's failure to enter into the contract agreement. Therefore, in each case of failed agreement between the contracting authority and the economic operator, the former suffers a financial harm or loss. The overall idea of the institution of the bid security is that the contracting authority does not have to establish the amount of financial harm, nor supply evidence in

³ SK 62/06.

⁴ I CSK 448/10.

⁵ KIO 1142/11.

favour of any of the parties, due to the fact that the amount of such harm is a flat-rate amount equal to the bid security paid; any opposite interpretation is not legally permissible. Given the foregoing, a public entity whose losses are higher than the bid security will be forced to offset them from public funds, which may otherwise be earmarked for some other important public purposes.

Since the situation described above may actually take place, the contracting authority should do its utmost to ensure that any abnormally low tender is very well explained and verified. Negative effects of action taken by the contracting authority and tenderers often affect other entities interested in the performance of the contract, not only in terms of financial losses but also the quality of public life.

In exceptional cases, the contracting authority could pursue its claims going beyond the amount of the bid bond based on the provisions of the Civil Code,⁶ in particular concerning tort and delict. However, this approach courts controversy because the contracting authority must prove the economic operator's unlawful act, which is not simple in practice [Zboralski 2019].

Consequently, it would be advisable for the legislator to make certain amendments to the regulations governing the liability of tenderers who evade the signature of the agreement. Germany is as an example to follow in this respect. Public procurement law adopted in our western neighbour does not provide for any obligation to pay a bid security. On the one hand, this approach reduces the cost of participation in German contract award procedures and, on the other, is motivating to economic operators. A tenderer submitting a tender is bound by it until the best bid is selected. If their tender proves the most advantageous, it is automatically called the winning bid and the tenderer may not refuse to conclude the contract agreement with the contracting authority. If, however, they evade the performance of the agreement, they are fully liable for non-performance under the contractual terms. Due to the lack of the bid security, the tenderer's liability is not limited by it, which entitles the contracting authority to seek reimbursement of costs corresponding to harm suffered [Specht-Schampera 2018, 51].

⁶ Act of 23 April 1964, the Civil Code, Journal of Laws of 2019, item 1145 as amended [henceforth cited as: CC].

Another common practice among economic operators is extending or interrupting work related to the performance of the contract. One of the reasons for that is incorrect estimation of profit from the awarded public contract. The need to keep the enterprise in a sound financial condition forces economic operators to seek works, services or supplies that, in the first place, prove to be a secure source of income. As a consequence, delayed deadlines, withdrawal from or abandonment of the contract become commonplace.

In 2018 the Public Procurement Office drew up a report showing that, statistically, the most common reason for imposing penalties on contractors is the lack of partial or full completion of the subject of the contract within the deadline prescribed in the agreement.⁷ If failure to perform the contract on time is due to for reasons attributable to the economic operator, it is regarded as the so-called culpable delay or default [Karkoszka 2019].

In the event that the economic operator deliberately delays the performance of the contract within a time limit agreed by the parties, the financial interests of the contracting authority are safeguarded under the law. In accordance with Art. 147 PPL, the contracting authority may request the economic operator to provide security on due performance of the contract that may later be used to cover claims for improper performance. According to the judgement of the Court of Appeal in Katowice of 21 February 2009,⁸ “improper performance occurs when the debtor’s activity was aimed to deliver the performance but achieved results do not produce the effects expected of the debtor under the agreement.” The economic operator’s liability for damages is regulated by the CC, as expressly stated in Art. 139, sect. 1 PPL. In principle, “security on due performance of the contract is pecuniary. Providing a security in a form other than pecuniary is not tantamount to the change in the nature of the security” [Pieróg 2019]. The main measure safeguarding the contracting party’s interests is a performance guarantee, however, Art. 480 CC also gives the contracting authority the option of seeking *in natura* performance by the economic operator (performance in kind). In the event of a de-

⁷ See *Raport dotyczący stosowania kar umownych w zamówieniach publicznych, przeprowadzony w 2018 roku przez Urząd Zamówień Publicznych* [A 2018 Report of the Public Procurement Office on Contractual Penalties in Public Procurement], Warszawa 2018, p. 11.

⁸ V ACa 88/09.

lay, the contracting authority may bring an action for substitute performance [Szostak 2018, 255].

All in all, in accordance with the concluded agreement and applicable regulations, in the event of tenderer's culpable delay, the contracting authority has the right to: impose a contractual penalty, withdraw from the agreement (under Art. 491 CC), demand performance *in natura* and claim damages, and, if the performance has lost its significance entirely or in a greater part, it may not accept the performance and claim damages. In the event of their culpable delay, the economic operator may not demand a judicial adjustment of mutual cash benefits [ibid., 234].

After conclusion of the contract agreement with the economic operator, whose abnormally low tender has been accepted, it may become evident that they do not possess funds necessary to cover the costs of performance of the contract, and its completion will not generate estimated income. This situation may force the economic operator to withdraw from completing the contract or to abandon it. As in the case of culpable delay, before entering into the agreement, in order to safeguard its financial interests, the contracting authority has the right to request security on due performance of the contract; it may also demand the economic operator to pay a contractual penalty and other additional charges provided for in the PPL and the CC, e.g. interest. Unfortunately, in this situation, the contracting authority will also need to face a number of challenges. First, the contracting authority is obliged to close the cooperation with the current economic operator. The contracting authority must review the correctness of completed works and settle with the economic operator by reducing the agreed remuneration by any penalties imposed under the agreement. Then, the contracting authority must secure funds for further works, initiate a new procurement procedure, and find a new economic operator who will be ready to continue the investment after the previous one has gone. Unfortunately, in practice, the activities listed above need deadlines to be postponed, may entail higher costs of the contract and extra bureaucratic procedures, often to the disadvantage of the economic operator [Królikowska-Olczak 2015, 6].

The economic operator who culpably delays contract performance, withdraws from the contract or abandons it will not avoid liability. In addition to the damages and contractual penalties mentioned above, they may also be

banned from participating in other public procurement procedures. Culpable delay or abandonment of the contract is unacceptable if, as a result of which, the economic operator expects to be released from the obligation, thereby violating the basic principle of real performance of the contract agreement formulated as one of the functions of public procurement. Such economic operator's conduct will mean their exclusion him from participation in other public procurement procedures in the future [Szostak 2018, 149-50]. The legal basis is provided in Art. 24, sect. 5, point 2 PPL in conjunction with Art. 24, sect. 7, point 3 PPL which reads that "Excluded from contract award procedures shall be economic operators" that "as a result of intentional act or gross negligence failed to perform or improperly performed the contract" or "for reasons attributable to the economic operator, the economic operator failed to perform or significantly improperly performed an earlier public procurement contract [...] for a period of three years from the date of the event justifying exclusion." High penalties and awarded damages can seriously disadvantage the economic operator financially. And if at the same time they committed unlawful acts and violated the law, they will be also held liable under penal law.

In addition to the situations listed above, contracting authorities may face other inappropriate behaviours of economic operators:

1) Forcing the contracting authority to make amendments to the contract agreement by awarding "extra" contracts to offset losses/increase profits. It should be noted that, under the binding legal regulations, agreements may only be modified "to the necessary extent." "Necessary extent" is when in the existing circumstances no further performance of the contract is possible without undertaking specific additional activities [Kałużna 2017]. Forcing the contracting authority to adjust the remuneration terms of the agreement is unacceptable, especially if it is only attributable to economic reasons, i.e. wrong estimation of the contract value from the economic operator's point of view, which they could have realised or foreseen before signing the contract agreement.

2) Forcing the contracting authority to make advance payments for contract performance. In accordance with Art. 151a PPL, the contracting authority may grant an advance payment for performance of the contract but only if such possibility is envisaged in the contract notice or in the Terms of Re-

ference. In view of the above, the economic operator is not in a position to demand an advance payment if this option was not expressly provided in the contract notice. The admissibility of making advance payments raises further questions that the contracting authority should consider before concluding the contract agreement with the economic operator. On the one hand, payment for the contract by advances to the economic operator has an impact on the determination of the tender price. If this were the case, the tenderer would not have to use their own resources or seek external funding, which usually entails extra costs.⁹ On the other hand, attention should be paid to the value of the contract and the financial standing of the economic operator. It would also be advisable for the contracting authority to establish an advance payment security. This is afforded by the law, and, by doing so, the investor does not run a risk of losing public funds in the event of withdrawal by the economic operator.

3) Performance of the contract in an undesirable quality or in violation of the law [Moras 2014, 76]. At the stage of performance of the contract, some economic operators attempt to act contrary to the Terms of Reference and using building materials of poorer quality with a view to making a greater profits or reducing losses. In order to cut costs, they may resort to illegal employment of part of the workforce. The consequence may be attempts to bribe or induce persons supervising the contract to conceal the knowledge of such illegal practices and accept of the performance of the contract in violation of the Terms of Reference [ibid., 81]. By doing so, the economic operator is subject to penal liability and exclusion from future public procurement procedures.

When awarding a contract to a specific economic operator, the contracting authority should find out whether EU funds will be involved during the investment. The consequence of selecting an illegible economic operator may be the loss of all or part of allocated EU funds. When using EU funds for an investment project, the contracting authority is obliged to keep all agreed deadlines and make sure that the course of contract award and performance is in accordance with the terms of co-financing by the EU. The most common reason for the loss of funding is missed contract deadlines. In addi-

⁹ Decision of the National Appeal Chamber of 5 December 2012, KIO 2765/11.

tion, if the economic operator causes deficiencies or irregularities in the subject of the contract, financial adjustments may be imposed on them. The purpose of financial adjustments is to reduce the amount of agreed remuneration adequately if the withdrawal of all EU funding or all eligible expenditure incurred under the contract is disproportionate to the nature and gravity of irregularities.¹⁰

Economic operators who wish to submit the winning tender in the procurement procedure at all costs should be aware that their actions may be regarded as an act of unfair competition, and that they will be held liable. Sales below cost (sale at a loss), aimed to eliminate another tenderer, is considered an act of unfair competition. Such activity may be driven by the desire to eliminate a competitor from the market and create preferential market conditions in order to dictate prices to customers and other market participants. This means that sales below cost are sufficient to regard a specific action as an act of unfair competition, however, it must be proven that it was aimed at eliminating other tenderers [Królikowska-Olczak 2015, 10]. This approach is intended to save other honest entrepreneurs from losing business opportunities.

On the other hand, the legislator gave other bidders with less attractive proposals an opportunity to halt the performance of the contract by filing an appeal. Unfortunately, exposing the unreliability of the proposed price is practically unrealistic because the relevant provisions provide that if the economic operator has made the stipulation that certain information must not be disclosed if it constitutes a trade secret [Dolecki 2019]. At this point, it is worth recalling the judgement of the National Appeal Chamber of 20 June 2011,¹¹ “[...] explanations regarding the abnormally low tender, although they contain information about the price, cannot be regarded as circumstances listed in the hypothesis of the standard referred to in Art. 86, sect. 4 of the Public Procurement Law [...]. Therefore, the Chamber subscribes to the position that all information regarding the price and contained in the tender is subject to disclosure, especially given that, as the case-law indicates, the

¹⁰ Regulation of the Minister of Development of 29 January 2016 on the conditions for reducing the value of financial adjustments and expenditure incurred incorrectly and related to the award of contracts, Journal of Laws, item 200.

¹¹ KIO 1243/11.

method of price calculation was given in the Terms of Reference. However, this is not the case here, as this information is not covered by the tender. There is no doubt that this information is not submitted with the tender (it is not included in the tender) and, moreover, the obligation to submit it in the given procedure may never materialize [...]. In the opinion of the Chamber, the method of calculating the price, in particular personnel costs for one working day, can be regarded as information that is valuable for competitors, especially in a situation like this where the main price-making factor is the cost of labour [...]" [Andała-Sępkowska 2018].

Conclusion

A fragment of the judgement of the District Court in Białystok of 29 April 2014¹² may serve as a comprehensive conclusion to the discussion above. When justifying its decision, the court points out that sufficient financial resources for the performance of the contract and performance of assumed obligations is a circumstance that the party should take into account at the time of conclusion of the contract agreement as the so-called contract risk. Next, the court finds that if a party to an agreement were able to withdraw from the agreement on grounds of insufficient funds for its performance, it would open up a possibility of unilateral termination of agreements in the case of any unsuccessful project, regardless of the losses and consequences suffered by the other party. Freedom to terminate an agreement even concluded on the basis of the provisions of Public Procurement Law would wreak havoc with the elementary principles of contracting and would violate the basic legal principle, "agreements must be kept."

The literature on the subject is right to point out that there are major gaps in regulations related to compensation and damages. They are relatively dispersed, which is a major challenge as it makes it difficult to control the management of public funds. So, the existing regulations should sufficiently discourage economic operators who are not convinced whether the proposed amount will be sufficient to complete the contract. The contracting authority should exercise maximum diligence in the selection of tenderers and, above all, attach particular attention to ensuring that the investigation procedure is

¹² I C 32/14.

carried out decently. It is also important to stress the need to improve the quality of public procurement, inter alia, by giving more weight to non-price selection criteria. Amendment to the Public Procurement Law Act to enter into force in 2020 makes the price criterion relevant at no more than 60%, thus promising positive outcomes in terms of quality of services, supplies, and works [Mazurek 2019].

REFERENCES

- Andała-Sępkowska, Justyna, and Wojciech Bereszko. 2018. *Prawo zamówień publicznych w praktyce*. Lex no. 332247.
- Dolecki, Janusz. 2019. *Nowe prawo zamówień publicznych*. Legalis/el.
- Dzierżanowski, Włodzimierz, Jarosław Jerzykowski, and Małgorzata Stachowiak. 2018. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Ed. 7. Lex no. 10659.
- Kałużna, Milena. 2017. *Jak rozumieć niezbędność w przypadku zmiany umowy o zamówienie publiczne?* Lex no. 947187.
- Karkoszka, Piotr. 2019. *Kary umowne za zwłokę i opóźnienie w umowach w sprawie zamówień publicznych*. Lex no. 276845.
- Królikowska-Olczak, Maria, and Anna Górczyńska. 2015. "Szkodliwość dumpingu w zamówieniach publicznych." *Prawo Zamówień Publicznych* 2:3-12.
- Mazurek, Grzegorz. 2019. *Problem rażąco niskiej ceny w zamówieniach publicznych ochrony zdrowia*. Lex no. 116612.
- Moras, Małgorzata. 2014. "Problem rażąco niskiej ceny w zamówieniach publicznych." *Prawo Zamówień Publicznych* 1:75-91.
- Pieróg, Jerzy. 2019. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Ed. 14. Legalis/el.
- Pokrzywniak, Jakub, Jerzy Baehr, and Tomasz Kwieciński. 2006. *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Specht-Schampera, Anna. 2018. *Zamówienia publiczne w Niemczech w zasięgu polskich przedsiębiorców*. Warszawa: PARP.
- Stompel, Marek. 2017. *Szacowanie wartości zamówienia publicznego*. Lex no. 320733.
- Szostak, Ryszard. 2018. *Umowy o zamówienia publiczne w zarysie*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Zboralski, Łukasz. 2019. "Co zrobić gdy zwycięzca w przetargu nie chce podpisać kontraktu." <https://www.rp.pl/Zamowienia-publiczne/302269989-Co-zrobic-gdy-zwyciezca-w-przetargu-nie-chce-podpisac-kontraktu.html> [accessed: 2.01.2020].

The Consequences of Accepting Abnormally Low Tenders in Public Contracts

Summary

The article aims to highlight consequences to be faced by the parties to a public contract award procedure for accepting a tender whose price, cost or their constituent items are abnormally low in relation to the subject of the contract and raise doubts of the contracting authority. The consequences are taken not only by the contracting authority and the winning bidder but also by other entrepreneurs participating in the procedure and by the population of the country. The article argues for new solutions in public procurement and stresses the need to modify the existing regulations to prevent such practices. First of all, the relevant legal provisions should be reviewed (or new ones laid down) that will deter non-reliable contractors from entering contract award procedures.

Key words: contract award criteria, abnormally low price, public contract award, economic operator, contracting authority, public procurement

Konsekwencje przyjęcia oferty z rażąco niską ceną w zamówieniach publicznych

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie stronom postępowania o zamówienie publiczne konsekwencji, jakie niesie za sobą przyjęcie oferty wykonawcy, którego zaofiarowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego. Skutki takiego działania dotyczą nie tylko zamawiającego i zwycięskiego oferenta, ale także pozostałych przedsiębiorców uczestniczących w postępowaniu oraz ludność danego kraju. W artykule zostaje zwrócona uwaga na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań oraz potrzebę modyfikacji dotychczas obowiązujących regulacji zapobiegających takim praktykom. Przede wszystkim uporządkowanie i stworzenie przepisów prawnych, które będą dostatecznie odstraszać nierzetelnych wykonawców przed przystąpieniem do zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: kryteria udzielania zamówień, rażąco niska cena, udzielenie zamówienia publicznego, wykonawca, zamawiający, zamówienia publiczne

Informacje o Autorze: Mgr KAROLINA GĘBKA, wykładowca w Katedrze Prawa, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie; ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa, Polska; e-mail: k.gebka91@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-2422-0388>

Emilia Gulińska

ADMINISTRATIVE COMPLAINT AS A MEASURE SAFEGUARDING INTERESTS OF INDIVIDUALS AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Introduction

Public administration is defined as the satisfaction by the state – and implemented by its independent bodies and self-government units – of citizens’ individual and collective needs resulting from the coexistence of people in communities [Boć 2010, 15-16]. It is the activity of the executive power carried out to the extent justified by public interest and within the framework of applicable law [Izdebski and Kulesza 2004, 20-21]. By interest, administrative law means the relationship between an objective, current or future condition and an assessment of this condition through benefits that it produces or may produce to an individual or social group. The criterion of benefits of that condition should be understood as participation in interests and values existing between people [Koniuszewska 2009, 48]. Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland frames the concept of the state ruled by law,¹ meaning, in substantive terms, the imperative of observing certain values. On the other hand, the formal aspect of the concept should be referred to the principle of legality and a directive for public authorities to act in line with and within the limits of the law. It should be stressed that in the applicable legal framework the idea of legality is linked to elements of a democratic state ruled by law. The relevant constitutional principle is worded in Art. 7 of the Constitution. It is a binding legal norm requiring state bodies to operate only within the existing legal framework [Skorupka 2013, 210]. The

EMILIA GULIŃSKA, M.A., assistant in the Department of Administrative Law and Administration Sciences, Faculty of Law and Administration, Kazimierz Pułaski University of Technology and Humanities in Radom; ul. Chrobrego 31, 26-600 Radom, Poland; e-mail: emi.gul@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1106-5067>

¹ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of 2009, No. 114, item 946.

article discusses administrative complaint as a measure that can protect the interest of an individual when confronted with public administration bodies.

1. Origin of complaint

The science of administrative law points out that the institution of complaint essentially tackles the so-called imperfect legal remedies. It was formerly known as a report, presentation, and the right of action, as set out in the Polish Constitution of 1921. Complaints were introduced into the post-WW2 reality by the Resolution of the Council of State and the Council of Ministers of 14 December 1950 on examination and handling of appeals, letters of dissatisfaction and complaints of the public and criticism of the press [Gulińska 2018, 51]. Complaint was also rested on the provisions of the 1952 Constitution of communist Poland [Choraży, Taras, and Wróbel 2009, 185] which read, “Citizens shall have the right to express dissatisfaction and complain to all state bodies, and such complaints shall be examined and handled fairly and without delay. Civil servants who shall delay or exhibit a callous and bureaucratic attitude to citizens’ complaints shall be held liable before the law.”²

The institution of complain discussed herein is grounded in Art. 63 of the Polish Constitution, according to which everyone has the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in their own interest or in the interests of another person – with that person’s consent – to public administration bodies as well as to organizations and social institutions in connection with the performance of their duties falling with the area of public administration. The procedure for examining and responding to petitions, proposals and complaints is set out by statute. In the current legal system, the pertinent statute is the Code of Administrative Procedure,³ in particular its Division VIII governing the procedure of complaints and proposals [Knyśiak-Sudyka 2019, 1359-367].

² Constitution of the People’s Republic of Poland of 22 July 1952, Journal of Laws No. 33, item 232.

³ Act of 14 June 1960, the Code of Administrative Procedure, Journal of Laws of 2018, item 2096 as amended [henceforth cited as: CAP].

2. The concept and substantive scope of complaint

Looking at the dictionary definition, complaint is a remedy available to parties and other participants in a procedure or proceedings before a specific body intended to alter or cancel a decision of that body [Doroszewski 2000]. In legal terms, the institution of complaint is a manifestation of democratization of public life and civic participation in exercising public authority by formulating and reporting critical opinions and assessments. It is a legal measure resembling *actio popularis* and a less formal measure of safeguarding various interests of the individual, however, offering no grounds for further instance proceedings in higher instances.

The subject matter of a complaint, pursuant to Art. 227 CAP, is, in particular, negligence or undue performance of duties by competent authorities or by their employees, the violation of legality or the interests of complaining persons, as well as the excessive lengthiness or bureaucratic handling of matters. The subject matter of a complaint is also any irregularity in the operation of the administration and manifestations of unlawful inactivity of competent authorities or members of administration since it is an unrestricted measure of control of all activities of the administrative apparatus [Miłosz 2011, 318-20]. Z. Janowicz is right to say that the purpose of the complaint procedure is to attract attention of the public authorities to non-performance or improper performance of specific duties by their lower bodies or employees (inaction, omission), thus, a complaint is intended to elicit a supervision response [Janowicz 1999, 521]. Considering the foregoing, the subject matter of a complaint may also be various manifestations of inactivity or omission of public administration bodies [Idem 2011, 318-20]. Filing a complaint is not a formally demanding procedure: what is needed is to state the subject matter, identify the author of the complaint and make sure that he or she appends their signature to it. If any of the above elements is missing, it can be supplemented later on [Chrościelewski and Kmieciak 2019, 1054] pursuant to the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the organization of receipt and handling of requests and complaints.⁴ Its para. 8, sect. 2 says that if the subject matter of a complaint or request cannot be established based on its content, the author of the complaint or request will

⁴ Journal of Laws No. 5, item 46.

be required, within 7 days from the date of receiving the relevant official note, to submit an explanation or supplement the filed document, otherwise the complaint or request will be disregarded. It should be noted that complaint is a legal measure initiating a procedure of an informal and subsidiary nature to the rules of jurisdiction and without the option of referring to further appeal instances and limited to handling the individual matter that is complained about [ibid.].

In its judgements, the Voivodeship Administrative Court found that complaint was a type of legal remedy from the domain of *actio popularis*⁵ and an informal measure of safeguarding various interests of the individual, however, offering no grounds for further proceedings in higher instances.⁶ A complaint procedure does not settle any specific administrative case. By extension, assessment of correctness of a complaint procedure is beyond the jurisdiction of administrative courts.⁷

The subject matter of a complaint, in accordance with the Code of Administrative Procedure, is, in particular, negligence or undue performance of duties by competent authorities or by their employees, the violation of legality or the interests of complaining persons, as well as the excessive lengthiness or bureaucratic handling of matters (Art. 227). The subject of a complaint may also be any irregularity in the operation of the administration and manifestations of unlawful inactivity of competent authorities or members of administration because it is an unrestricted measure of control of all activities of the administrative apparatus [Miłosz 2011, 318-20]. The purpose of the complaint procedure is to attract attention of the public authorities to non-performance or improper performance of specific duties by their lower bodies or employees (inaction, omission), thus, a complaint is intended to elicit a supervision response [Janowicz 1999, 521]. Considering the foregoing, the subject matter of a general complaint may be various manifestations of inactivity or omission of public administration bodies [Miłosz 2011, 318-20].

⁵ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 20 June 2017, II SAB/Kr 92/17, Lex no. 2321084.

⁶ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 3 August 2017, II SA/Go 433/17, Lex no. 2345361.

⁷ Decision of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 18 April 2016, IV SA/Wa 309/16, Lex no. 2103505.

3. Bodies competent to handle complaints

The body competent to handle complaints is an upstream (higher level) authority in the organizational structure or a body supervising the body affected by the complaint [Przybysz 2019, 651-64]. In accordance with Art. 17 CAP, higher level authorities are: 1) in relation to the bodies of local government units – self-government appeal boards, unless specific acts provide otherwise; 2) in relation to governors – competent ministers; 3) in relation to public administration bodies other than those indicated above – relevant superior bodies or competent ministers, and in their absence – state authorities supervising their activities; 4) in relation to bodies of social organizations – relevant higher-level bodies of these organizations, or in their absence – a state authority overseeing their activities.

The rule is that when determining the competence of these bodies, with the exception of social organizations, priority is given to special provisions. These may only be statutory provisions, both regarding the scope of bodies' activities as well as specifying supervisory competences and official hierarchy, while regulations (prescriptive acts) may only indicate the procedure of handling complaints and requests or govern other similar matters [Jaśkowska and Wróbel 2018, 1307]. The municipal council, district council and regional assembly have a superior position to executive bodies within individual organizational units of local government, therefore they are competent to investigate complaints about the activities of such executive bodies and other local government organizational units but only within the boundaries of the so-called local government's own affairs. Within the scope of tasks delegated by the government administration, the competent authority for handling complaints is the regional governor or a higher-level authority. The heads of regional services, inspections and guards are higher-level bodies to the heads of district services, inspections and guards in matters delegated by the government administration [Przybysz 2019, 651-64].

The provision of Art. 229, point 3 and 4 CAP are debatable to the extent in which they authorize the decision-making bodies of the municipality and district to investigate complaints about the activities of heads of municipal and district organizational units. Although the municipal or district council establishes, transforms, dissolves and equips organizational units with assets,

neither the municipal nor district decision-making authority has any legal instruments to impose sanctions if a complaint is accepted and the reported irregularities in the performance of the municipality or district organizational unit are confirmed [Wójcicka 2016, 232-39].

In its supervisory decision, the Governor of Lubelskie found that resolutions adopted as a result of a complaint filed pursuant to Art. 227 CAP are the same activity informing about the procedure of handling complaints as the activities of other bodies listed in Art. 229 CAP that may not resort to resolutions as a legal form of action. When investigating complaints, local government bodies are obliged to adhere to the provisions of the CAP. However, the proper application of these provisions may not be arbitrary and may not disregard the basic principles of administrative procedures, in particular the principle of objective truth. The assessment of collected evidence and an exhaustive statement of the reasons behind the final decision should be fully reflected in the relevant justification.⁸

It is also worth noting that the municipal council, like all public administration bodies, is obliged to observe the constitutional rule of law which prohibits public authorities to act in accordance with the principle: everything which is not forbidden is allowed; quite the contrary, the activities of a local government cover matters authorized by the law [Moll 2016, 90-96].

In the event of handling a complaint regarding the duties and activities of a social organization, the competent authority to investigate the complaint is a higher-level body of that organization and then the Prime Minister or competent ministers supervising the activities of that organization.

4. Obligations of a body incompetent to handle complaints

If an authority which receives a complaint is not competent to handle it, then, within Art. 231 CAP, it is obliged to refer it to the competent authority and notify the person submitting the complaint thereof or, alternatively, indicate the competent authority where the complaint should be filed.⁹ In addi-

⁸ Supervisory Decision of the Governor of Lubelskie of 16 February 2009, NK.II.0911/49/09, Lex no. 2087153.

⁹ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of 28 February 2008, I SA/Po 669/07, Lex no. 456739.

tion, subject to certain exceptions, the authority competent to handle a complaint may refer it to a lower level body for examination. In view of the above, when a body receiving a complaint is not competent to handle it, it is obliged to remedy this condition of incompetence. It should be emphasized that the incompetent authority is obliged to refer the matter immediately and not later than within 7 days as of receiving the complaint [Chrościelewski and Kmiecik 2019, 1062].

5. Complaint concerning an individual matter

As provided in Art. 233 CAP, a complaint concerning an individual matter which has not yet been the subject of administrative proceedings results in proceedings being initiated if the complaint has been submitted by a party. If the complaint has been submitted by another person, it may result in proceedings being instituted *ex officio*, unless the law requires that the procedure be initiated only upon application of a party. Interpretation of the first sentence of the cited provision may raise doubts relating to the filing of a complaint by a party, as a result of which the relevant procedure would be initiated. This will not be the case when the procedure can only be initiated *ex officio*. Even when the complaint is brought by an entity having a legal interest, and the law provides that the procedure may only be initiated *ex officio*, such a complaint does not result in initiating administrative procedures because the provision contained in sentence one of Art. 233 CAP can be interpreted only as a complaint of a party that will result in the initiation of the procedure which, in principle, is not instituted *ex officio* only. Since the provisions of Division VIII CAP are intended to constitute a compatible system aligned with the rules of jurisdiction, namely the provisions of Art. 61 CAP, under Division II CAP, the procedure cannot be initiated only *ex officio* in view of the relevant provision of substantive law that determines this way of initiating the procedure, and under Division VIII CAP, the procedure in the same case could be instituted *ex lege* upon application (as a result of a party's complaint) [Brzozowski 2010, 81-88].

6. Complaint and the final administrative decision

Art. 235 CAP supplements the provisions set out in Art. 233 and 234 CAP jointly determining the subsidiary nature of the complaint procedure. A complaint requiring the legislator to initiate an extraordinary procedure is to be treated by the receiving administrative body as a request to initiate such a procedure [Chrościelewski and Kmiecik 2019, 1071]. It should therefore be stressed that the body is supposed to apply the relevant extraordinary procedure corresponding to the content of the request, and only when there are doubts as to the party's request initiating the administrative procedure, the authority, by referring to Art. 9 CAP, should contact the requesting party with necessary explanations and guidelines.¹⁰ Precise interpretation of the content of the party's request is extremely important as it determines the substantive grounds for the response of the body examining the complaint submitted pursuant to Art. 235 CAP. Only the party submitting the request and not the receiving public administration body has knowledge of its actual content. It is therefore unacceptable for the administrative body to clear doubts regarding the content of the party's request. If the complaint does not contain an explicit request, it is the duty of the receiving public administration body to take *ex officio* steps to remedy this procedural act of the complaining party. Hence, this receiving body is obliged to request the complaining party to remove the aforesaid defect within 7 days from the date of receiving the official note under pain of disregarding it.¹¹ It should also be noted that the above legal provision contains a legal presumption, according to which a complaint in a case closed with a final decision is tantamount to a request to resume the case, to deem it invalid or to repeal or amend it.¹²

¹⁰ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 20 May 2008, II SA/Gd 757/07, Lex no. 477244.

¹¹ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of 18 June 2013, II SAB/Lu 14/13, Lex no. 1334941.

¹² Judgement of the Supreme Administrative Court of 15 March 2006, II OSK 653/05, Lex no. 297486.

7. Method and notification of handling a complaint

The body competent to handle complaints should examine it without undue delay and no later than within a month.¹³ The method of handling the complainant is communicated to the complaining person.¹⁴ The relevant notification is a material and technical activity.¹⁵ It is not possible to appeal against the notification of the method of dealing with the issue.¹⁶ Moreover, the complaining party may not file a complaint with an administrative court if the case is not handled as expected by the party or if the response to the complaint has been delayed [Przybysz 2019, 651-64].

A complaint filed under Art. 238, para. 1 CAP initiates a single-instance and simplified administrative procedure which closes with a factual act, i.e. notification about the method of handling the complaint or of disregarding it. This notification does not provide grounds for initiating an administrative procedure or court proceedings under administrative law.¹⁷ Pursuant to this provision, notification of the method of handling a complaint should include: designation of the sending authority, explanation of how the complaint was handled and a full name, position and signature of the official authorized to handle the complaint or, if the notification was made in electronic form, it should have a qualified electronic signature appended. Notification of disregarding the case should also contain a factual and legal justification and as well as information on the provisions of Art. 239 CAP. The central component of the notification is information on how the complaint was processed, i.e. what action was taken in relation to the content of the complaint or what action is planned to be taken in the future. If the notification does not contain the above information, the complaining party may presume that the

¹³ Judgement of the Supreme Administrative Court of 17 October 2012, II GSK 1481/11, Lex no. 1233993.

¹⁴ Decision of the Supreme Administrative Court of 8 May 2009, II OSK 689/09, Lex no. 574240.

¹⁵ Judgement of the Supreme Administrative Court of 1 December 1998, III SA 1636/97, Lex no. 37138.

¹⁶ Decision of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 24 June 2009, II SA/Go 417/09, Lex no. 1934275.

¹⁷ Decision of the Supreme Administrative Court of 9 June 2010, II FSK 497/10, Lex no. 643172.

case was not actually handled. Should this be the case, the party may resort to measures to oppose the authority's failure to act. The authority is not obliged to justify the content of notifications on how complaints are handled when it deems them groundless. Still, there is no obstacle for such justification to be provided [Chrościelewski and Kmiecik 2019, 1076-1077].

8. Re-filing of a groundless complaint

As a concept, the re-filing of a complaint occurs when the content of the newly submitted complaint is identical with the previous one. To recognize a complaint as re-filed, it must be made by the same person. A complaint cannot be considered to be re-filed if its content comes from a different author. It is also worth emphasizing that with the lapse of time a re-filed complaint may be assigned a different meaning and may be subject to a different assessment. A condition for accepting that the complaining party has filed a complaint covering the same subject matter as before is the prior dismissal of the complaint and the party's receipt of the relevant notification stating that the original complaint was groundless. The complaining party should be advised of the consequences of re-filing a complaint covering the same subject matter in the notification of dismissing the previous complaint. If the notification was not served, or it did not contain arguments demonstrating the groundless character of the complaint, or it did not include an instruction on the consequences of re-filing a complaint on the same subject matter, there are no grounds to consider the next complaint as re-filed. In such a situation, the complaint should be handled in accordance with the general terms [ibid., 1078].

Conclusion

Discussed above is the question of how administrative complaint is regulated under the Code of Administrative Procedure. It is worth stressing again that, in legal terms, the institution of complaint is a manifestation of democratization of public life and civic participation in exercising public authority by formulating and reporting critical opinions and requests. It should be noted that complaints mainly concern individuals because there is always a person or a group of people behind every irregularity in the operation of public

administration. Given that, complaint is an unrestricted measure employed to control activities of the administrative apparatus.

REFERENCES

- Boć, Jan. 2010. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Brzozowski, Piotr. 2010. "Wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie. Głosa do wyroku WSA z dnia 24 września 2008 r., II SAB/OI 24/08." *Gdańskie Studia Prawnicze Przegląd Orzecznictwa* 2:81-88.
- Choraży, Krzysztof, Wojciech Taras, and Andrzej Wróbel. 2009. *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chrościelewski, Wojciech, and Zbigniew Kmieciak. 2019. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Doroszewski, Witold. 1967. *Słownik języka polskiego*. <http://www.sjpd.pwn.pl/> [accessed: 24.06.2019].
- Gulińska, Emilia. 2018. "Prawo do składania petycji, wniosków i skarg." In *Prawa człowieka we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*, ed. Paweł Śwital, and Wojciech Wojtyła, 51-60. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spacium”.
- Izdebski, Hubert, and Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Janowicz, Zbigniew. 1999. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Jaśkowska, Małgorzata, and Andrzej Wróbel. 2018. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Knysiak-Sudyka, Hanna. 2019. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Koniuszewska, Ewa. 2009. *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Miłosz, Michał. 2011. *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Moll, Tomasz. 2016. "Głosa do wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2012 r., III SA/Wr 694/11." *Przegląd Prawa Publicznego* 1:90-96.
- Przybysz, Piotr M. 2019. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skorupka, Jerzy. 2013. *O sprawiedliwości procesu karnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wójcicka, Ewa. 2016. "Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda." *Przegląd Prawa Publicznego* 7-8:232-39.

Administrative Complaint as a Measure Safeguarding Interests of Individuals Against Public Administration Bodies

Summary

The article discusses administrative complaint as a measure that can protect the interest of an individual when confronted with public administration bodies. It explains the origin of the institution of complaint as well as its concept and substance. Next, consideration is given to the bodies competent to handle complaints, the obligations of authorities in competent to process complaints as well as complaints in individual cases. Finally, administrative complaint was analysed against the backdrop of a final administrative decision, the method and notification of complaint handling and the re-filing of a groundless complaint.

Key words: complaint, administrative procedure, public administration body

Skarga administracyjna jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej

Streszczenie

Przedstawiony artykuł podejmuje problematykę skargi administracyjnej jako środka ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej. W artykule omówiono genezę instytucji skargi oraz pojęcie i istotę skargi. Następnie rozważaniom poddano właściwość do rozpatrywania skarg, obowiązki organu niewłaściwego do rozpatrywania skarg, jak również skargę w sprawie indywidualnej. W dalszych rozważaniach zanalizowano skargę a ostateczną decyzję administracyjną, sposób oraz zawiadomienie o załatwieniu skargi, a także ponowienie bezzasadnej skargi.

Słowa kluczowe: skarga, postępowanie administracyjne, organ administracji publicznej

Informacje o Autorze: Mgr EMILIA GULIŃSKA, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; ul. Chrobrego 31, 26-600 Radom, Polska; e-mail: emi.gul@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1106-5067>

Anna Kliczek-Paśnicka

FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO W II RZECZYPOSPOLITEJ

1. Zagadnienia wstępne

Samorząd gospodarczy, jak sama nazwa wskazuje, nierozzerwalnie związany jest z działalnością gospodarczą. Samorząd ten stanowią nieterytorialne, publicznoprawne związki o charakterze przymusowym, występujące jako związki ekonomiczne [Kmieciak 2016a, 91]. Zadania instytucji samorządu gospodarczego dotyczą reprezentowania interesów przedsiębiorców, dbania o rozwój gospodarczy kraju oraz działania na rzecz przedsiębiorczości. Jako że samorząd gospodarczy jest formą decentralizacji administracji publicznej, jego głównym celem jest odciążenie administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego od wykonywania określonych zadań, które mogą być realizowane przez tenże samorząd we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną – wyposażoną we władztwo administracyjne wspólnotą samorządową [Kmieciak 2016b, 37]. Jak wskazuje A. Chodubski, „samorząd gospodarczy jest znakiem decentralizacji życia gospodarczego, instytucją rzeczywistego upodmiotowienia publicznoprawnego jednostki partycypatywnej; jest legitymizacją społeczeństwa obywatelskiego” [Chodubski 2005, 45].

Instytucjami samorządu gospodarczego są izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Nowoczesny samorząd gospodarczy powstał w Europie w połowie XIX w. Był skutkiem burzliwego rozwoju gospodarczego, przede wszystkim wzrostu produkcji przemysłu fabrycznego oraz handlu krajowego i międzynarodowego. Rozwój samorządu wiąże się

z rewolucją przemysłowo-techniczną zapoczątkowaną jeszcze w XVII w., a także rewolucją francuską z 1789 r., która to stanowiła punkt zwrotny w nowożytnych dziejach ludzkości. Rewolucja ta obaliła ustrój feudalny w postaci monarchii absolutnej i zapoczątkowała kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Celem samorządu gospodarczego było wówczas z jednej strony działanie na rzecz ładu rynkowego w gospodarce kapitalistycznej, z drugiej zaś zwiększenie roli czynnika obywatelskiego, z równoczesnym zmniejszeniem biurokracji urzędniczej [Wykretowicz 1998, 13-14].

W drugiej połowie XIX w. w Europie wykształciły się funkcjonujące do dnia dzisiejszego dwa modele izb gospodarczych: izby gospodarcze modelu francuskiego, będące korporacjami publicznoprawnymi oraz izby gospodarcze modelu anglosaksońskiego, będące korporacjami prywatnoprawnymi. Izby samorządowe modelu francuskiego jako korporacje publicznoprawne posiadają władztwo administracyjne. Izby te zrzeszają przedsiębiorców danej dziedziny gospodarki (lub też kilku dziedzin pokrewnych) działających na obszarze danej izby. Członkostwo w izbach jest obligatoryjne. Izby gospodarcze modelu anglosaksońskiego są natomiast stowarzyszeniami prywatnoprawnymi, które reprezentują nieliczne grupy interesu. Zarówno brak obligatoryjnej przynależności, jak i niepowierzenie im wykonywania zadań publicznych nie pozwala określać ich mianem instytucji samorządu gospodarczego¹.

Samorząd gospodarczy funkcjonował również na ziemiach polskich. Pierwsze izby gospodarcze powstały w okresie niewoli. Były to izby przemysłowo-handlowe działające w zaborze austriackim oraz w zaborze pruskim. Na terenie zaboru pruskiego rozwijały się także izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze. Jedynie w zaborze rosyjskim samorząd gospodarczy nie występował w żadnej formie. Jak podnosił Z. Pietkiewicz, „rząd zaborczy trzymał się tej polityki, ażeby nie pozwalać społeczeństwu polskiemu na takie organizacje życia gospodarczego, jakich jeszcze nie posiadała rdzenna Rosja” [Pietkiewicz 1930, 525].

¹ Obecnie izby modelu francuskiego występują w następujących państwach Unii Europejskiej: Austrii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech, Słowenii i Włoszech. Izby gospodarcze modelu anglosaksońskiego występują obecnie w: Bułgarii, Czechach, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii oraz w krajach nadbałtyckich i Skandynawii [Wykretowicz 2013, 7].

2. Organizacja i zadania izb samorządu gospodarczego

Znaczący rozkwit instytucji samorządu gospodarczego nastąpił po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Wówczas samorząd ten stanowił istotny element struktury administracyjnej państwa. Funkcjonowanie samorządu gospodarczego potwierdzone było zarówno w Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., jak i Konstytucji kwietniowej z 1935 r.² W art. 68 Konstytucji marcowej wskazano, że obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy. Art. 72 Konstytucji kwietniowej stanowił natomiast, iż administracja państwowa jest służbą publiczną sprawowaną przez administrację rządową, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy. W Konstytucji kwietniowej wskazano zatem wprost, że samorząd gospodarczy jest obok samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej częścią administracji publicznej. Pomimo powyższych postanowień, w literaturze przedmiotu podnoszono, iż konstytucje okresu międzywojennego przedstawiały pewną lakoniczność unormowań odnoszących się do samorządu, uzależniając realizację swych postanowień od ustawodawstwa zwykłego, tym samym nie uwzględniając dążenia społeczeństwa do bezpośredniego uczestniczenia w zarządzaniu własnymi sprawami [Gdulewicz, Gwiżdż, i Witkowski 1990, 192].

W pierwszych latach po odzyskaniu przez Polskę niepodległości samorząd gospodarczy funkcjonował jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego oraz austriackiego. Izby samorządowe działały wówczas na podstawie znowelizowanego ustawodawstwa zaborczego. Dopiero w latach 1927-1928 na terenie całego kraju swoje funkcjonowanie rozpoczęły izby rzemieślnicze, przemysłowo-handlowe oraz rolnicze. Samorząd gospodarczy wprowadzono na podstawie następujących regulacji: rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. *o prawie przemysłowem*³, rozporządzenia Prezyden-

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 44, poz. 267, *Ustawa Konstytucyjna* z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

³ Dz. U. Nr 53, poz. 468.

ta PR z dnia 15 lipca 1927 r. *o izbach przemysłowo-handlowych*⁴ oraz rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. *o izbach rolniczych*⁵.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do izb rzemieślniczych, początkowo istniały one jedynie w Poznaniu, Bydgoszczy, Grudziądzu oraz Katowicach. Możliwość powołania izb rzemieślniczych na obszarze całego kraju nastąpiła dopiero z chwilą wydania rozporządzenia *o prawie przemysłowem*. Był to pierwszy akt normatywny, który regulował funkcjonowanie izb rzemieślniczych w sposób kompleksowy i jednolity dla całego kraju. Wówczas utworzono izby rzemieślnicze z siedzibami w Warszawie, Włocławku, Łodzi, Kielcach, Łucku, Brześciu nad Bugiem, Nowogródku, Wilnie, Grudziądzu, Białymstoku, Lublinie, Krakowie, Lwowie, Stanisławowie, Tarnopolu, Poznaniu oraz Bydgoszczy⁶. Izby te miały przyznaną osobowość prawną, zaś ich celem było reprezentowanie zawodowych interesów rzemiosła. W ramach swoich uprawnień izby współdziałały z władzami państwowymi w sprawach związanych z rozwojem rzemiosła, w szczególności udzielały różnorodnych informacji i opinii, przedstawiały władzom wnioski dotyczące interesów rzemiosła oraz coroczne sprawozdanie o jego stanie. Dodatkowo, uprawnienia izb miały charakter edukacyjny. Izby mogły zakładać szkoły zawodowe, tworzyć komisje egzaminacyjne czeladnicze oraz mistrzowskie, a także regulować sprawy terminatorskie i czuwać nad należyтым przestrzeganiem przepisów ich dotyczących. Dla każdej izby rzemieślniczej Minister Rozwoju i Handlu ustanawiał statut, który był najważniejszym aktem wewnętrznym izby. W skład izby wchodziłi członkowie wybierani na sześcioletnią kadencję przez rzemieślników, którzy od co najmniej trzech lat prowadzili własne warsztaty w okręgu danej izby. Zgodnie ze statutami, najwyższym organem izby było zebranie plenarne, które mogło mieć charakter zwyyczajny lub nadzwyczajny. Organem wewnętrznym izby był natomiast zarząd. Dodatkowo izba mogła powoływać komisje w celu wykonywania okre-

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 591.

⁵ Dz. U. Nr 39, poz. 385.

⁶ Izby te powstały na mocy rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 grudnia 1927 r. *o ustanowieniu izb rzemieślniczych, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów*, Dz. U. Nr 117, poz. 1003. Dodatkowo zgodnie z rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 21 marca 1933 r., Dz. U. Nr 27, poz. 232, zniesiono Izbę Rzemieślniczą w Bydgoszczy, przyłączając okręg tejsze izby do okręgu Izby Rzemieślniczej w Poznaniu.

ślonych zadań. Ogólny nadzór nad izbami sprawował Minister Przemysłu i Handlu. Oprócz uchwalania wspomnianego statutu, minister zatwierdzał budżet izby oraz niektóre uchwały zebrania członków, w szczególności dotyczące zaciągania pożyczek długoterminowych i zbywania lub obciążania nieruchomości. Minister mógł także zgłosić sprzeciw wobec uchwały, która była niezgodna z prawem lub przekraczała zakres działania izby. W przypadku gdy działania lub zaniechania izby naruszały prawo lub zagrażały interesom państwa, minister mógł rozwiązać izbę i powołać zarząd tymczasowy.

Warto również zaznaczyć, że pomimo prawnego powołania izb rzemieślniczych w 1927 r., swoje faktyczne funkcjonowanie rozpoczęły one kilkanaście miesięcy później. Ten tzw. „okres przejściowy” był bowiem potrzebny do przygotowania i nadania przez Ministra Przemysłu i Handlu statutu każdej izbie, a także przeprowadzenia pierwszych powszechnych wyborów do izb wśród rzemieślników danego okręgu [Jastrzębski 2010, 139]⁷.

W okresie międzywojennym ustrój izb rzemieślniczych poddawany był pewnym reformom. I tak, w 1933 r. uchwalono kolejne rozporządzenie normujące izby rzemieślnicze, które to w praktyce obowiązywało do wybuchu II wojny światowej⁸. Przedmiotowa regulacja wprowadzała kilka zmian, w szczególności dotyczących uprawnień izb czy składu jej organów. Kompetencje izb rzemieślniczych uległy znacznemu rozszerzeniu. Do ich zadań należało dodatkowo wspieranie instytucji badawczych, muzeów, wystaw, jarmarków, czy szkół rzemieślniczych, a także innych działań przyczyniających się do podniesienia sprawności rzemieślników, czeladników i terminatorów. Izby były uprawnione do zbierania danych statystycznych dotyczących rzemiosła oraz wydawania opinii i zaświadczeń o istniejących zwyczajach. Izdom przyznano także możliwość tworzenia sądów polubownych rozstrzygających spory wynikłe ze stosunków zawodowych między rzemieślnikami. Szczegółową organizację izby, w szczególności jej nazwę, siedzibę i zakres działania określał statut, który nadawał dla każdej izby rzemieślniczej – podobnie jak w poprzedniej regulacji prawnej – Minister Przemysłu

⁷ Izba Rzemieślnicza w Białymstoku powstała w 1929 r. Dotyczyło to także izby rzemieślniczej w Krakowie [Jastrzębski 2007, 105-21].

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o *izbach rzemieślniczych i ich związku*, Dz. U. Nr 85, poz. 638.

i Handlu. Najwyższym organem izby było zebranie plenarne izby, którego uprawnienia miały charakter stanowiący oraz kontrolny. Kadencja radców wynosiła pięć lat. Organ ten uchwalał roczny budżet izby oraz statut służbowy jej pracowników. Pozostałe kompetencje tegoż organu, podobnie zresztą jak i kompetencje zarządu izby, określał statut. Szefem biura izby był dyrektor, powołany przez Ministra Przemysłu i Handlu spośród trzech kandydatów wybranych przez zebranie radców izby. Nadzór nad izbami wykonywał Minister Przemysłu i Handlu, który między innymi zatwierdzał budżet izby, ustalał termin wyborów do izb, a nadto, podobnie jak w poprzedniej regulacji, mógł rozwiązać izbę, jeżeli ta naruszyła prawo lub interes publiczny. Wówczas minister ustanawiał tymczasowy zarząd, któremu przysługiwały uprawnienia organów izby.

Istotnym *novum* uregulowanym w omawianym akcie normatywnym było utworzenie organizacji pod nazwą „Związek Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej”, którą wspólnie tworzyć miały wszystkie izby rzemieślnicze. Do zadań związku należało między innymi reprezentowanie interesów izb wobec organów władzy państwowej oraz samorządowej, a także współdziałanie z władzami poprzez udzielanie informacji, wydawanie opinii, przedstawianie wniosków w przedmiocie organizacji i polityki gospodarczej rzemiosła. Organami związku izb rzemieślniczych była rada związku, zarząd, komisja rewizyjna oraz dyrektor. Sposób powoływania oraz liczbę członków organów ustalał w drodze rozporządzenia Minister Przemysłu i Handlu.

Rozporządzenie z 1933 r. nie było ostatnią regulacją prawną dotyczącą izb rzemieślniczych. W 1939 r. Sejm uchwalił bowiem ustawę *o izbach rzemieślniczych i ich związku*⁹. Z powodu wybuchu II wojny światowej, ustawa ta nie została zrealizowana, zaś sama działalność izb rzemieślniczych uległa przerwaniu. Należy jednak podkreślić, że właśnie w oparciu o powyższy akt normatywny dokonano reorganizacji izb rzemieślniczych po zakończeniu działań zbrojnych w 1945 r.

Kolejną instytucją samorządu gospodarczego funkcjonującą w II Rzeczypospolitej były izby przemysłowo-handlowe. Po odzyskaniu przez Polskę

⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 1939 r. *o izbach rzemieślniczych i ich związku*, Dz. U. Nr 65, poz. 434.

niepodległości izby te działały jedynie na ziemiach byłej dzielnicy austriackiej oraz w byłym zaborze pruskim. Regulacją prawną powołującą izby przemysłowo-handlowe na terenie całego kraju było wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. *o izbach przemysłowo-handlowych*. Ustrój prawny nowo powstałych izb oparty był przede wszystkim na rozwiązaniach prawnych występujących w izbach niemieckich [Bartnik 2005, 124]. Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem, wyposażone w osobowość prawną izby utworzono w celu stałej reprezentacji interesów gospodarczych przemysłu i handlu. Pomimo samej nazwy, izby przemysłowo-handlowe obejmowały także inne dziedziny gospodarki, takie jak: górnictwo, instytucje finansowe, przewozowe, ekspedycyjne, ubezpieczeniowe, komisowe oraz pośrednictwo handlowe. Zakres działania izb był stosunkowo szeroki, oscylując przede wszystkim wokół współdziałania z organami władzy państwowej w zakresie popierania rozwoju gospodarczego. Izby zgłaszały władzom wnioski, uwagi i spostrzeżenia, wyrażały opinie o projektach aktów prawnych dotyczących przemysłu i handlu, współdziałały z władzami przy ich opracowywaniu, a także przedstawiały postulaty odnoszące się do traktatów handlowych. Izby zobowiązane były także do gromadzenia i przekazywania Ministrowi Przemysłu i Handlu danych statystycznych odpowiadających zakresowi działalności izby oraz składania mu kwartalnych i rocznych sprawozdań. Dodatkowo izby prowadziły działalność edukacyjną, w szczególności poprzez zakładanie i prowadzenie szkół zawodowych i doksztalających, wspieranie szkół prowadzonych przez stowarzyszenia, czy też pomaganie innym instytucjom społecznym (np. Polskiej Macierzy Szkolnej) [Dąbrowski 2016, 297]¹⁰. Do zakresu działania izb należało również tworzenie instytutów badawczych, muzeów, wystaw, targów i innych. Oprócz powyższych uprawnień, izby powoływały sądy polubowne do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków handlowych oraz proponowały kandydatów na stanowiska sędziów handlowych i członków komisji podatkowych.

¹⁰ Jak wskazuje Autor, w okresie międzywojennym izby wspierały lub prowadziły wiele szkół. I tak na przykład Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie – Gimnazjum Męskie im. A. i J. Vetterów Zgromadzenia Kupców m. Lublina, Izba Przemysłowo-Handlowa w Bydgoszczy – Koedukacyjne Liceum Handlowe w Bydgoszczy, zaś Izba Przemysłowo-Handlowa w Gdyni – Szkołę Handlową i Koedukacyjne Liceum Handlowe w Gdyni oraz szkoły handlowe w Grudziądzu, Toruniu i Tczewie [Dąbrowski 2016, 299].

Przynależność do izb miała charakter obligatoryjny. Początkowo utworzono dziesięć izb z siedzibami w Wilnie, Warszawie, Sosnowcu, Grudziądzu, Łodzi, Krakowie, Lublinie, Lwowie, Bydgoszczy oraz Poznaniu¹¹. Następnie zniesiono izbę w Grudziądzu, zaś jej siedzibę przeniesiono do Gdyni, jednocześnie likwidując izbę w Bydgoszczy, której okręg podzielono między izbę poznańską oraz gdyńską [Kmieciak, Antkowiak, i Walkowiak 2012, 59]. Każda izba przemysłowo-handlowa posiadała własny statut, którego pierwsza część stanowiła regulamin wyborczy, natomiast druga postanowienia organizacyjne. Pierwszą część statutu nadawał Minister Przemysłu i Handlu, drugą zaś oraz zmiany pierwszej uchwalały same izby¹². Członkami izb byli radcowie pochodzący z wyborów, mianowani przez Ministra Przemysłu i Handlu oraz z kooptacji. Wszyscy radcowie mieli jednakowe prawa. Odnośnie radców z wyboru, ich dokładną liczbę ustalały statuty poszczególnych izb, aczkolwiek musiała się ona mieścić w granicach od 30 do 80 osób. Wybory do izb zarządzał Minister Przemysłu i Handlu. Początkowo kadencja radców trwała sześć lat, natomiast co trzy lata połowa radców ustępowała. W okresie wyborów minister mianował na całą kadencję określoną liczbę radców – tzw. radców z nominacji. Ostatnim sposobem nabycia członkostwa w izbie była kooptacja. Tuż przed ukonstytuowaniem się izby zwoływano zgromadzenie radców z wyboru i z nominacji w celu rozstrzygnięcia o kooptacji. Za podjęciem przedmiotowej decyzji musiała opowiedzieć się większość głosujących. Kooptowani radcowie powoływani byli na sześcioletnią kadencję, zaś ich liczba nie mogła przekroczyć 1/10 liczby radców z wyboru. Radcowie wchodziłi w skład zebrania plenarnego, które posiadało uprawnienia uchwałodawcze i kontrolne, stanowiąc najwyższy organ izby. W izbie przemysłowo-handlowej funkcjonowało także prezydium (zarząd), składające się z prezesa i wiceprezesów wybieranych na okres trzech lat z prawem ponownego wyboru. Prezes reprezentował izbę na zewnątrz, wykonywał lub nadzorował wykonywanie uchwał izby, ustalał porządek i przewodniczył plenarnym zebraniom izby, czuwał nad zgodną z prawem działalnością izby oraz odpowiadał za pracę biura izby. Zarząd wydawał opinie

¹¹ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 30 listopada 1927 r. *o utworzeniu izb przemysłowo-handlowych, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów*, Dz. U. Nr 11, poz. 945. Dla każdej z izb prowadzone były odrębne archiwalia [Dąbrowski 2012a, 8-27].

¹² Uchwały te podlegały jednak zatwierdzeniu przez Ministra Przemysłu i Handlu.

i wnioski w sprawach niecierpiących zwłoki oraz rozstrzygał kwestie organizacyjno-administracyjne, a także postanawiał w imieniu izby o sprawach należących do jego właściwości określonych w statucie. Izby dzieliły się z reguły na dwie sekcje: przemysłową oraz handlową. Do pierwszej należały przemysł i górnictwo, zaś do drugiej handel, przedsiębiorstwa przewozowe, ubezpieczeniowe, finansowe, komisowe i transportowe¹³. Zadaniem sekcji było przede wszystkim zajmowanie stanowiska wobec spraw, które miały znaleźć się w porządku dziennym obrad plenarnego zebrania radców. W razie potrzeby można było powoływać komisje, zarówno o charakterze stałym, jak i niestałym. Komisje te opracowywały wnioski i sprawozdania. Izby posiadały biuro, którym kierował dyrektor (naczelnik) powoływany przez Ministra Przemysłu i Handlu. Biuro wykonywało wszelkie zadania organizacyjne i przygotowawcze wynikające z zakresu działania izby. Nadzór nad izbami przemysłowo-handlowymi sprawował Minister Przemysłu i Handlu, na którego wniosek, w przypadku naruszenia ustawy lub zagrożenia interesów państwowych, izba mogła zostać rozwiązana. Uchwałę w tym przedmiocie podejmowała Rada Ministrów.

Rozporządzenie z 1927 r. było kilkakrotnie nowelizowane¹⁴. Najistotniejsze zmiany dotyczyły skrócenia kadencji radców (z sześciu do pięciu lat), kwestii rozwiązywania izb, a także statutów emerytalnych. Dodatkowo, w 1934 r. powołano Związek Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej, który obligatoryjnie tworzyć miały wszystkie izby. Związek ten miał osobowość prawną, mógł nabywać i zbywać majątek ruchomy oraz nieruchomy, zawierać umowy oraz występować przed sądem. Celem związku było ujednoczenie działalności izb przemysłowo-handlowych, zapewnienie współpracy między izbami oraz określenie polityki samorządowej izb. Związek współpracował z organami władzy państwowej, zgłaszał wnioski i wydawał opinie o projektach aktów prawnych, a także przedstawiał jed-

¹³ Dodatkowo jeżeli określony dział przemysłu miał w danej izbie szczególne znaczenie, można było utworzyć osobną sekcję.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r., Dz. U. Nr 29, poz. 292; ustawa z dnia 24 marca 1933 r. w sprawie zmiany i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz. U. Nr 25, poz. 210; ustawa z dnia 10 marca 1934 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz. U. Nr 26, poz. 203.

noliłą opinię izb w sprawach o znaczeniu ogólnym. Organami związku były ogólne zebranie złożone z delegatów izb, prezydium związku złożone z prezesa i wiceprezesów oraz dyrektor biura związku.

Działalność izb przemysłowo-handlowych przerwał wybuch II wojny światowej¹⁵. Ich reaktywacja nastąpiła dopiero po 1945 r. Wówczas izby działały jedynie kilka lat, albowiem już w 1950 r. zostały zniesione z uwagi na zachodzące zmiany ustrojowe i gospodarcze¹⁶. Ich zadania przejęła administracja państwowa, natomiast majątek izb przeszedł na własność Skarbu Państwa.

W okresie międzywojennym na terenie państwa polskiego funkcjonowały także izby rolnicze. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości działała Izba Rolnicza w Poznaniu, Pomorska Izba Rolnicza oraz Śląska Izba Rolnicza. Początkowo idea utworzenia izb rolniczych na obszarze całego kraju nie cieszyła się dużym zainteresowaniem. Kontrowersje wokół powstania izb wzbudzał przede wszystkim przymusowy charakter członkostwa w ich ramach oraz wzajemne relacje i podział zadań pomiędzy samorząd rolniczy a samorząd terytorialny [Walkowiak 2004, 83]. Pomimo tego z biegiem lat coraz częściej wskazywano na obowiązek powołania samorządu rolniczego na obszarze całego kraju. Nastąpiło to rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. *o izbach rolniczych*. Celem powołanych izb było „zorganizowanie zawodu rolniczego”, rozumiane jako dążenie do korporacjonizmu zawodowo-gospodarczego [Kmieciak, Antkowiak, i Walkowiak 2012, 63]. Samo rolnictwo w ujęciu rozporządzenia rozumiane było szeroko i obejmowało także leśnictwo, ogrodnictwo, hodowlę zwierząt i ryb oraz inne gałęzie wytwórstwa związane z gospodarstwem rolnym. Okręg działalności jednej izby rolniczej obejmował obszar województwa. O utworzeniu izby oraz jej siedzibie postanawiała Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa. Rada Ministrów określała także szczegółową organizację każdej izby nadając jej statut.

¹⁵ W wielu miastach okupanci niemieccy tworzyli własne tego typu organizacje, przekształcając je w tzw. izby dystryktowe, będące instytucjami niemieckiej administracji państwowej [Dąbrowski 2012b, 80-89].

¹⁶ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. *o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości*, Dz. U. Nr 10, poz. 104.

Zadania izb rolniczych oscylowały wokół reprezentowania interesów rolnictwa, podejmowania środków w zakresie jego popierania oraz współdziałania z organami władzy państwowej we wszelkich sprawach związanych z rolnictwem. Odnośnie do przedstawicielstwa interesów rolnictwa, izby występowały do władz rządowych i samorządowych z wnioskami o ogólnych potrzebach rolnictwa, wydawały opinie w sprawach dotyczących rolnictwa, delegowały swoich przedstawicieli do organów doradczych istniejących przy władzach oraz składały ministrowi sprawozdania o stanie rolnictwa w ich okręgach. W zakresie popierania rolnictwa, izby mogły w szczególności zakładać szkoły rolnicze, organizować wystawy i pokazy rolnicze, udzielać porad i pomocy fachowej w sprawach rolnictwa, współdziałać w zakresie organizacji rynku zbytu, a także organizować ubezpieczenia i kredyty dla rolników. Izby rolnicze miały zatem bardzo rozległe kompetencje. Szerokie spektrum zadań z zakresu administracji publicznej powodowało, iż izby te miały najbardziej samorządowy, to jest władczy charakter spośród innych instytucji samorządu gospodarczego [Walkowiak 2005, 168]. Rozporządzenie z 1928 r. było „świadectwem zaufania ówczesnych najwyższych władz państwowych do rolników, do ich kompetencji zawodowej i odpowiedzialności obywatelskiej, było też wyrazem przekonania, że izby jako samorząd agrarny dzięki bezpośredniemu zaangażowanemu czynnikowi obywatelskiego, lepiej zorientowanego w sprawach rolnictwa danego województwa, owe zadania zlecone wykonają efektywniej niż czynili to dotąd urzędnicy administracji rządowej” [Wykrętowicz 1998, 32].

Organami izby były: rada, zarząd oraz prezes izby. Rada stanowiła organ uchwalający i kontrolny. Do jej uprawnień należało decydowanie o zaciągnięciu pożyczek, o nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomości, przyjmowania przez izbę zapisów oraz darowizn, uchwalania preliminarzy budżetowych oraz zamknięć rachunkowych izby, a także ustalania wysokości opłat na rzecz izby. Radę izby tworzyli radcowie, w części wybrani przez wyborców, w części zaś mianowani przez Ministra Rolnictwa. Radcowie mieli obowiązek uczestniczenia w pracach izby oraz wykonywania powierzonych im zadań. Swoją funkcję pełnili honorowo. Organem wykonawczym izby był zarząd, który składał się z prezesa i wiceprezesa izby oraz członków wybranych na okres trzech lat przez radę izby spośród swego grona. Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem, istniało domniemanie kompetencji na rzecz zarządu izby, albowiem podejmował on działania we

wszystkich sprawach, które nie leżały w gestii pozostałych organów. Izbę rolniczą na zewnątrz reprezentował prezes. Czuwał on nad wykonywaniem uchwał rady i zarządu izby, zwoływał posiedzenia tych organów oraz sprawował nadzór nad działalnością biura. Prezesa oraz wiceprezesa wybierała ze swego grona rada izby, wybór ten podlegał jednak zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa. Nadzór nad działalnością izb sprawował Minister Rolnictwa, a także właściwy ze względu na jej siedzibę wojewoda. Izby rolnicze miały obowiązek zawiadamiać organy nadzoru o swoich posiedzeniach. Minister Rolnictwa, działając na wniosek wojewody lub z własnej inicjatywy, mógł orzec o nieważności uchwał organów izby z powodu ich niezgodności z obowiązującym prawem. Dodatkowo Rada Ministrów na wniosek ministra mogła postanowić o rozwiązaniu rady izby. Wówczas wyznaczano komisarza, którego zadaniem było przeprowadzenie niezbędnych czynności wymaganych do ukonstytuowania się nowej rady.

W 1932 r. omawiana regulacja prawna została znowelizowana¹⁷. Wprowadzono wówczas możliwość współdziałania izb rolniczych z władzami państwowymi w zakresie nadzoru nad działalnością organów samorządu powiatowego. Zmieniono także sposób wyboru prezesa oraz wiceprezesa izby, który dokonywany był już nie przez radę, lecz przez zarząd. Minister Rolnictwa otrzymał nowe uprawnienia polegające na możliwości przeprowadzenia w ramach uchwalonego budżetu izby zmian oraz przesunięć w poszczególnych jego pozycjach. Powyższe uregulowania z jednej strony wzmacniały pozycję izb rolniczych w stosunku do samorządu terytorialnego, z drugiej zaś powodowały zwiększenie wpływu organów władzy państwowej na działalność izb.

W okresie II Rzeczypospolitej powstało trzynaście izb rolniczych: Warszawska, Łódzka, Lubelska, Kielecka, Białostocka, Wileńska, Poleska, Wołyńska, Lwowska, Krakowska, Śląska, Wielkopolska i Pomorska, które współpracowały ze sobą w ramach organizacji o nazwie Związek Izb i Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie (wcześniej Związek Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej). Związek ten stanowił zarejestrowane stowarzyszenie, którego celem była

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. *o zmianach w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych*, Dz. U. Nr 94, poz. 817.

obrona ogólnych interesów rolnictwa, koordynowanie działalności wchodzących w jego skład izb, a także reprezentowanie ich w kraju oraz za granicą. Funkcjonowanie izb rolniczych przerwał wybuch II wojny światowej. Okupanci niemieccy zachowali jedynie powiatowe biura rolne, które działały jako jednostki ściągające od rolników nałożony przez okupanta kontyngent. Reaktywacja izb rolniczych, podobnie jak pozostałych izb gospodarczych, nastąpiła po 1945 r.

Podsumowanie

W okresie II Rzeczypospolitej instytucje samorządu gospodarczego stanowiły istotny element struktury administracyjnej państwa. Funkcjonowanie samorządu gospodarczego potwierdzone zostało w Konstytucji marcowej z 1921 r. Art. 68 stanowił między innymi, iż oprócz samorządu terytorialnego w państwie polskim powołany zostanie samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Postanowienia te dawały zatem bardzo szerokie możliwości rozwoju instytucji samorządu gospodarczego. Pomimo powyższych deklaracji, początkowo nie zostały powołane izby, które swym zakresem działania obejmowałyby obszar całego kraju. Było to spowodowane trwającym sporem o ustrój prawny samorządu gospodarczego. Zastanawiano się bowiem, czy polskie izby gospodarcze winny mieć model francuski (korporacje publicznoprawne), czy jednak model anglosaksoński (korporacje prywatnoprawne) [Wykrętowicz 2005, 23]. Dodatkowo nie możemy zapominać, że po 123 latach niewoli należało uregulować wiele pilnych spraw natury ustrojowej, którymi zajęto się w pierwszej kolejności, niejako odkładając na później kwestie powołania samorządu gospodarczego [Kmieciak, Antkowiak, i Walkowiak 2012, 70]. Początkowo więc izby funkcjonowały jedynie na terenie ziem byłego zaboru pruskiego oraz austriackiego, opierając się przede wszystkim na spolonizowanym ustawodawstwie zaborczym. Zręby samorządu gospodarczego powstały dopiero w latach 1927-1928. Wówczas uchwalono regulacje prawne, które miały przełomowe znaczenie dla ukonstytuowania się instytucji samorządu w systemie politycznym oraz w życiu gospodarczym II Rzeczypospolitej, powołując na terenie całego kraju izby rzemieślnicze, przemysłowo-handlowe oraz rolnicze. Były to: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. *o prawie przemysłowem*, rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca

1927 r. *o izbach przemysłowo-handlowych* oraz rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. *o izbach rolniczych*.

Zgodnie z wyżej wymienionymi aktami normatywnymi, izby traktowane były jako instytucje samorządu gospodarczego o charakterze przymusowym, które jako osoby publicznoprawne reprezentowały interesy swoich członków. Izby współdziałały z organami władzy państwowej w sprawach związanych z rozwojem przemysłu, rzemiosła oraz rolnictwa, w szczególności udzielały różnorodnych informacji i opinii, przedstawiały władzom wnioski dotyczące interesów reprezentowanych przez nich grup zawodowych oraz coroczne sprawozdania. Izby uczestniczyły także w procesie legislacyjnym poprzez opiniowanie projektów aktów prawnych, czy też przedstawianie własnych projektów ustaw. Dodatkowo, uprawnienia izb miały charakter edukacyjny. Izby mogły zakładać szkoły zawodowe, wspierać różne ośrodki kultury, organizować wystawy i pokazy. Istotne jest również, że izby zostały wyposażone w uprawnienia władcze. I tak na przykład w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. *o izbach przemysłowo-handlowych*, wskazano, iż izby w celu realizacji powierzonych im zadań mogły żądać od wszystkich znajdujących się w ich okręgu stowarzyszeń i korporacji przemysłowych, jak też od poszczególnych przedsiębiorców dostarczenia stosownych informacji, danych, wykazów, czy też rejestrów. W przypadku niewykonania nałożonych obowiązków, izby mogły nakładać kary administracyjne na wskazane wyżej podmioty.

Izby w skali całego kraju łączyły się w związki izb. Działały: Związek Izb i Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związek Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej. Związki te reprezentowały interesy własnych środowisk, koordynowały działalność wchodzących w jego skład izb, a także reprezentowały ich w kraju oraz za granicą. W pewnym stopniu realizowały one zadania przewidziane dla Naczelnej Izby Gospodarczej, której pomimo odpowiednich zapisów Konstytucji marcowej, jak też dostrzeżenia potrzeby jej utworzenia zarówno przez polityków prawicowych, jak i lewicowych, przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego nie udało się powołać [Krukowski 1990, 106].

Reasumując, instytucje samorządu gospodarczego funkcjonujące w okresie międzywojennym miały znaczący wpływ na kształtowanie się społeczeń-

stwa obywatelskiego poprzez włączenie samych przedsiębiorców w proces tworzenia ładu rynkowego. Działające izby były pełnoprawnym partnerem organów władzy państwowej w kształtowaniu spraw gospodarczych [Kmieciak, Antkowiak, i Jaskulski 2016, 30]. W Polsce międzywojennej przyjęto francuski model izb gospodarczych, w którym izby traktowane są jako korporacje publicznoprawne o obligatoryjnym charakterze, mające przyznane z mocy ustawy władztwo administracyjne. Pozycja samorządu gospodarczego potwierdzona została także w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Art. 72 stanowił, iż administracja państwowa jest służbą publiczną sprawowaną przez administrację rządową, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy. W latach 1918-1939 instytucje samorządu gospodarczego stanowiły istotny element struktury administracyjnej państwa. Izby gospodarcze z jednej strony reprezentowały swoich członków, przedstawiając ich potrzeby ekonomiczne oraz społeczne, z drugiej zaś sprawowały część administracji publicznej w sferze gospodarki.

Działalność samorządu gospodarczego przerwał wybuch II wojny światowej. Rzeczywiste odrodzenie samorządności nastąpiło dopiero wskutek transformacji ustroju politycznego i gospodarczego w 1989 r. Odbudowany został wówczas samorząd terytorialny oraz samorząd zawodowy. Nie była to jednak pełna odbudowa samorządu gospodarczego¹⁸. W państwie polskim w zasadzie nie występuje samorząd gospodarczy w prawnym znaczeniu, to jest jako formy wykonywania administracji publicznej [Jędrzejewski 2005, 83]¹⁹. Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacje prawne dotyczące poszczególnych instytucji samorządu gospodarczego okresu międzywojennego mogą stanowić swego rodzaju inspirację dla wszystkich osób uczestniczących w kształtowaniu samorządu gospodarczego w III Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁸ W zasadzie od 1989 r. toczy się debata na temat istoty samorządu gospodarczego w Polsce. Spór dotyczy najczęściej cech, jakie powinny posiadać określone zrzeszenia, ażeby były uznane za instytucje samorządu gospodarczego w rozumieniu teorii prawa administracyjnego. Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany na zasadzie dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli środowiska gospodarcze i polityków, uniemożliwiając racjonalne rozstrzygnięcie tej kwestii [Kmieciak 2016a, 97].

¹⁹ Zdaniem R. Kmieciaka, jedyną zadowalającą z formalnoprawnego punktu widzenia regulacją jest ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych*, która wprowadza powszechny samorząd rolniczy [tamże, 97-98].

PIŚMIENNICTWO

- Bartnik, Jerzy. 2005. „Izby rzemieślnicze jako organizacje samorządu gospodarczego w Polsce.” W *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, 119-30. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Chodubski, Andrzej. 2005. „Idea samorządu gospodarczego jako wyzwanie globalne.” W *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, 31-45. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Dąbrowski, Karol. 2012a. „Archiwalia izb przemysłowo-handlowych II RP.” W *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań*, red. Karol Dąbrowski, 8-27. Ryki: Fundacja Obywatelskiego Rozwoju – Ryki.
- Dąbrowski, Karol. 2012b. „Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie – powstanie i charakter ustrojowy.” W *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. Mateusz Chrzanowski, Jarosław Kostrubiec, i Ireneusz Nowikowski, 80-89. Lublin: Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS.
- Dąbrowski, Karol. 2016. „Działalność oświatowa samorządu przemysłowo-handlowego w latach 1929-1939 na przykładzie Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie.” *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego* t. XIX, 297-314.
- Gdulewicz Ewa, Andrzej Gwiżdż, i Zbigniew Witkowski. 1990. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.” W *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, red. Marian Kallas, 141-216. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Jastrzębski, Jarosław. 2007. „Powstanie Izby Rzemieślniczej w Krakowie.” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne* 134:105-21.
- Jastrzębski, Jarosław. 2010. „Organizacja Izby Rzemieślniczej w Białymstoku w latach 1927-1939.” *Białostockie Teki Historyczne* t. 8, 137-57.
- Jędrzejewski, Tomasz. 2005. „Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie.” W *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, 81-90. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Kmiecik, Robert. 2016a. „Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce.” *Studia z Polityki Publicznej* 2 (10):89-102.
- Kmiecik, Robert. 2016b. „Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce.” *Polityka i Społeczeństwo* 3 (14):33-50.
- Kmiecik, Robert, Paweł Antkowiak, i Adam Jaskulski. 2016. *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce. Rozważania na podstawie projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych Ogólnopolskiej Federacji Przedsiębiorców i Pracodawców Przedsiębiorcy.pl*. Warszawa–Poznań: Wy-

- dawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Kmieciak, Robert, Paweł Antkowiak, i Katarzyna Walkowiak. 2012. *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*. Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy.
- Krukowski, Stanisław. 1990. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.” W *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, red. Marian Kallas, 19-119. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pietkiewicz, Zenon. 1930. „Samorząd gospodarczy w Polsce.” *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 4:535-53.
- Walkowiak, Katarzyna. 2004. *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Walkowiak, Katarzyna. 2005. „Początki i rozwój samorządowych izb rolniczych w Europie.” W *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, 151-74. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Wykrętowicz, Stanisław. 1998. „Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej.” W *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. Stanisław Wykrętowicz, 9-39. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Wykrętowicz, Stanisław. 2005. „Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i Polsce.” W *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, 11-29. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Wykrętowicz, Stanisław. 2013. „Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich.” W *Opinie i Ekspertyzy Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych*, OE – 200:3-14.

Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej

Streszczenie

Samorząd gospodarczy jest formą decentralizacji administracji publicznej, zakładającą uczestnictwo osób o wspólnych interesach, powiązanych przy tym więziami gospodarczą. Celem samorządu jest reprezentowanie interesów przedsiębiorców, dbanie o rozwój gospodarczy kraju oraz działanie na rzecz przedsiębiorczości. Choć pierwsze izby gospodarcze na ziemiach polskich powstały w okresie niewoli, to jednak znaczący rozkwit samorządu gospodarczego nastąpił w II Rzeczypospolitej. Na obszarze całego kraju powstały wówczas izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe oraz izby rolnicze. W latach 1918-1939 instytucje samorządu gospodarczego stanowiły istotny element struktury administracyjnej państwa. Izby uznawane były za związki publicznoprawne, działające poprzez własne organy i posia-

dające jasno określone kompetencje. Uregulowania prawne występujące w okresie międzywojennym stanowiąc mogą inspirację dla osób mających wpływ na kształt instytucji samorządu gospodarczego w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: izby rzemieślnicze, izby rolnicze, izby przemysłowo-handlowe, okres międzywojenny

Functioning of Economic Self-Government in the Second Polish Republic

Summary

Economic self-government is one of the forms of decentralization of public administration, assuming the participation of persons with common interests connected by an economic bond. The purpose of the self-government is to represent the interests of entrepreneurs, caring for economic development of a country and action towards entrepreneurship. Although the first chambers of commerce were established during the period of captivity, a significant development of economic self-government occurred in the Second Polish Republic. The chambers of crafts, chambers of agriculture and chambers of industry and commerce have occurred in the whole country. In the years 1918-1939 professional self-government institutions were an important element of the state administrative structure. The chambers were considered as public associations, operating through their own bodies and having clearly defined abilities. The legal regulations, which were established in the interwar period, may inspire those who influence the shape of economic self-government institutions in the Third Polish Republic.

Key words: chambers of crafts, chambers of agriculture, chambers of industry and commerce, interwar period

Information about Author: ANNA KLICZEK-PAŚNICKA, M.A., Ph.D. student in the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration, the John Paul II Catholic University of Lublin; Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, Poland; e-mail: a.kliczekpasnicka@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-2781-6435>

Marcin Konarski

LEGAL ASPECTS OF ORGANISING THE ADMINISTRATION OF FOOD FOR THE ARMY IN THE DUCHY OF WARSAW BETWEEN 1807 AND 1812

The issues discussed in this article have not yet been widely analysed in the relevant literature. The provision of food to the army has usually been a side issue in the discussion of the economic policy of the Duchy of Warsaw.¹ The only monograph dealing directly with this subject was published before World War II – *Dzieje administracji w wojsku Księstwa Warszawskiego. Zaopatrzenie wojska* [The History of Administration in the Army of the Duchy of Warsaw. Supplies for the Army] (Warszawa 1928) by Henryk Eile. Although the author tends to directly quote the content of individual regulations rather than analyse them extensively, it does not undermine the fact that this work is of exceptional scholarly value for anyone researching the history of the Duchy of Warsaw.

In view of the above, the article is based mainly on archival sources and printed manuscript sources. They include, above all, collections held by the Central Archives of Historical Records in Warsaw (CAHR), the journal of the activities of the Governing Commission of 1807 published by Michał Roztworowski in 1918, Protocols of the Council of State of the Duchy of Warsaw (PCSDW) [*Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*], published periodically since 1960 as well as sources of law, i.e. decrees published in the Journal of Laws of the Duchy of Warsaw and, *inter alia*, instructions for

MARCIN KONARSKI, Ph.D., associate professor at the Institute of Legal Sciences, Administration and Security, Warsaw Management Academy; ul. Kawęczyńska 36, 03-772 Warszawa, Poland; e-mail: marcin.konarski@wsm.warszawa.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8791-884X>

¹ There are only two modern works on the organisation of the administration of food and they only cover years 1807-1809, see Kowalczyk 2006, 7-48; Idem 2014, 7-24. In addition, see *Statystyka Księstwa Warszawskiego 1808 r.*, Voivodship Public Library in Lublin, manuscript no.1176; Gembarzewski 1905, 270-72; Grossman 1925, 29-31, 75-77; Zych 1961, 38-40; Sobociński 1963, 141-47 and 164; Kowalczyk 2010, 186-87.

preparing accounts of food delivered to the army.²

The subject of my discussion is related to military mobilisation systems, which at the turn of the 19th century played, as in previous centuries, a significant role in the organisation of military administration and military operations. For the purposes of the analysis, a mobilisation system will be understood as a set of organisational, planning and training undertakings concerning the preparation of military units and personnel reserves to perform tasks related to the mobilisation of armed forces, including the collection from the national economy of a fixed amount of means of transport, devices and materials that serve to satisfy the needs of the army.³ However, due to the limited nature of my discussion, I will focus my attention on only one element of a mobilisation system understood in such a way, namely supplying the army with material resources, including food.⁴

1. The first years of the Duchy of Warsaw and the problem of supplies for the army

As it is well known, the army of the Duchy of Warsaw was under French command, while the military administration in it was held by the Minister of War, with military conscription and food supplies was partially the competence of the Minister of Internal Affairs [Sobociński 1963, 161 and 165-66]. With the establishment of the Duchy of Warsaw in 1807, the issue of food supply for the army became of course a fundamental issue for conducting ef-

² The instructions for officials at the warehouses with food and horse forage in the Duty of Warsaw of 15 November 1807; Letters from the chairman of the Food Committee to Prefects and Sub-Prefects of the Duchy of Warsaw explaining the issue of the "Instructions for preparing accounts of food and horse forage supplied to the French Army" of 4 May 1808 and 6 May 1808, sent to officials; "Instructions for preparing accounts of food and horse forage supplied to the French Army" of 6 May 1808 with the enclosed "Tariff of weights and measures for military rations according to new and old French regulations and inventory forms of various warehouses," CAHR, "Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego. Akta spraw" [The Council of State and the Council of Ministers of the Duchy of Warsaw. Case files], fonds 175, file no. 175, cards 11-18 and file no. 179, cards 61-92 [henceforth cited as: CAHR CSCMDW].

³ See Laprus 1979, 227, 426 and 514; Koch 1980, 4-20.

⁴ For more on supplying the troops of the Duchy of Warsaw with material and technical resources, including means of transport, see Konarski 2019, 113-35.

fective military operations. There is no need to describe the nature of the political system of the Duchy of Warsaw at this point.⁵ However, before I proceed to the proper analysis of the issues that of interest to us, let me stress that the costs of provisioning the army that the population of the Duchy had to bear, resulting from the political, military and economic dependence of the Duchy of Warsaw on Napoleonic France led to considerable impoverishment of the peasantry, land owners [Kukiel 1918, 204], merchants and the industrial aristocracy. This was obviously caused by the fact that “all the activities of the authorities of the Duchy were subordinated to one goal – maintaining the army, providing equipment, building the infrastructure (staging posts, barracks, warehouses, bridges, fortification systems, etc.)” [Kowalczyk 2010, 145].

In view of the above, as I have already emphasised, organising the administration responsible for supplying food to the army became a fundamental issue.⁶ When the Governing Commission was established on 14 January 1807, the provision of food to the army was subordinated to the Alimentation Directorate. A separate department was established within this Directorate, responsible for supplying food and horse forage to the army. It was headed by a quartermaster to whom the internal departments in the Departmental Chambers were directly subordinated [Eile 1928a, 10-11; Idem 1928b, 18-19; Kowalczyk 2006, 11-12].

On 23 September 1807, the Government Commission established a Food Committee independent of the ministries, which meant that the administration of food in the army was fully handed over to the Poles, because until then both the above-mentioned Directorate and the department subordinate

⁵ These issues seem to have been discussed in detail in the relevant literature, see *inter alia* Kołłątaj 1810, 80-94, 95-112; Lelewel 1861, 83; Sobociński 1963, 96-97; Idem 1964, 47-48; Daszyk 2015, 24-28.

⁶ Initially, in the areas occupied by the French army, civic commissions were set up, which imposed an obligation on the inhabitants to provide food and drink for the entering Napoleonic army, CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 176, cards 17-18; Eile 1928b, 9-10; Kowalczyk 2006, 11. In 1807 the ration for a soldier was as follows 7/4 pounds of bread, 1/2 pound of meat, 1/2 pounds of dry legume. The ration for a horse in heavy cavalry and artillery, as well as a horse of an officer in the lower staff was as follows: 14 pounds of hay, 10 pounds of straw, 2/3 “boisseau” of outs, i.e. 2 1/4 of *garniec*. For light infantry, unallocated officers and infantry officers the ration was: 10 pounds of hay, 10 pounds of straw and 2 1/4 *garniec* of oats, see Gembarzewski 1905, 270.

to it were in practice subject to orders issued by the French military authorities, which were entrusted with the management of military administration in the Duchy of Warsaw [Kowalczyk 2006, 12].

Before this happened, however, at the 64th session of the Governing Commission on 23 February 1807, the urgent issue of regulating the way in which food was supplied to the French army was addressed. It was recommended to the Internal Director (of Internal Affairs – emphasis mine) that “he should prepare a plan of the organisation of warehouses, even if he had to use funds borrowed from the Emperor. Beforehand, all possible means should be used to protect the French army from the shortage of food.”⁷ At the 105th session on 30 March 1807, the problem of providing the army with food was addressed again. This time, while waiting for the Emperor’s decision on the proposal to conclude a contract for the provision of food for the army presented by the aforementioned Director, the Commission recommended that “he should make the necessary preparation to speed up the effect of the hottest desire to supply food to the army.”⁸

On the next day, on March 31, at the 106th session of the Commission, according to the activity log, as a result of the arrival of the Emperor’s approval of the proposal to conclude an agreement on the provision of food to the army, its draft was read out.⁹ The draft of this agreement was adopted at the 111th session on 2 April.¹⁰ Subsequently, during the 128th session on April 17, the Director of Internal Affairs presented to the Commission an imperial Decree designating two million francs for the purchase of food to be delivered to Warsaw as a result of the agreement concluded on April 2.¹¹

Several months later, at the 251st session on 9 September, the Director of the Internal Affairs issued a note to the Commission presenting the need to establish a separate deputation “which would have the specific object of su-

⁷ *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*. Vol. I: *Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, prepared by M. Rostworowski, Kraków 1918, p. 64.

⁸ *Ibid.*, p. 117-18.

⁹ *Ibid.*, p. 118.

¹⁰ *Ibid.*, p. 126-27.

¹¹ *Ibid.*, p. 151.

plying food and horse forage for the army.”¹² The Commission agreed to this proposal and instructed the Director to draft a regulation on this subject. The following day, 10 September, at the 253rd session of the Commission, the Director presented the draft, and the Commission adopted it as a resolution.¹³

At the 257th session on 12 September, Count Jan Załuski was appointed chairman of the Food Committee, but at the 258th session the Chairman of the Commission presented a letter from the Count in which he announced that he could not accept the position offered to him. As a result of his refusal, at the request of General Jan Henryk Dąbrowski, the Commission nominated General Wincenty Aksamitowski for that position,¹⁴ but he did not take up his post and his duties were taken over by the Director of Internal Affairs. According to the resolution, the deputation for food and fusions established on 10 September was to deal exclusively with all supplies and supervision of food, horse forage and necessities for the allied army and the national army (the distribution of compulsory food contributions,¹⁵ allocation of places for warehouses, administration of warehouses, conclusion of contracts with suppliers, etc.). The deputy was to report directly to the Director of the Internal Affairs.¹⁶ However, as we will see later, this Committee did not take up any activity and was replaced by the Food Commission set up about two weeks later. The decision made on 10 September was repealed.

The problem of organising the administration of food for the army was still unresolved. At the 274th session on 23 September, remarks by Marshal Ludwig M. Davout were presented,¹⁷ which included a proposal to establish a separate committee, consisting of three persons, which, with the appropriate competences, would deal exclusively with the provision of food and all

¹² *Ibid.*, p. 403.

¹³ *Ibid.*, p. 407.

¹⁴ *Ibid.*, p. 420.

¹⁵ For more about the distribution of compulsory contributions of food between 1808 and 1812, see CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 186, cards 1-254.

¹⁶ *Materiały do dziejów*, p. 743.

¹⁷ Davout, as the military commander of the Duchy of Warsaw was entrusted with the task to organise the entire Polish army. He is considered to have been not only a good general but also a good administrator, see Gallaher 2000, 161 and 168.

needs to the army.¹⁸ The Commission accepted that proposal, and President Wybicki, on behalf of the Commission, declared that he would immediately proceed with the establishment of the requested Food Committee.¹⁹

As a result, at the same session, the Commission established a separate Food Committee, headed by the President of the Warsaw Department, Michał Kochanowski, who was given the power to take on three collaborators.²⁰

The Food Committee was authorised “to perform the most important task of the present time, to feed and provide all the necessities to the army stationing in the Duchy of Warsaw, by granting it the authority to appoint its subalterns and extraordinary commissioners in the Departments, and by stating that Administrative Chambers, Executive Chamber and Town Magistrates should, with regard to the supply of food and other needs to the army, provide assistance to the Commission and, in other cases, to The Honourable Directors, and by expressing the wish that the Food Committee should stay in direct contact with the Governing Commission, collaborating with Marshall Louis M. Davout and The Honourable Quartermaster Claude Chambon, and that it has all powers of supplying food to the army.”²¹

My interest here does not lie in the activities of the Food Committee but rather the military food administration body that was created after its dissolution.²² As a result of the need to organise a new form of food administra-

¹⁸ *Materiały do dziejów*, p. 447.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ As R. Kowalczyk points out, from the day Kochanowski was appointed President of the Food Commission, he was continually criticised, mainly by the Minister of War, Prince Józef Poniatowski, who, incidentally, proposed for the first time as early as on 13 May 1808 that the food administration should come under military authority, see Kowalczyk 2006, 42. The biography of M. Kochanowski is presented by Krzymkowski 2011b, 280-81; Kowalczyk 2014, 11-12. However, it should be noted that Prince Poniatowski was not in favour of a system in which the army itself (rather than civilian administration bodies, supported by military force if necessary) collected food from those who were obliged to supply it, see Eile 1928a, 35.

²¹ *Materiały do dziejów*, p. 448.

²² The information about the activities of the Food Committee can be found, *inter alia*, in the protocols of the Council of State, which often discussed these issue in the following years, see *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* [Protocols of the Council of State of the Duchy of Warsaw], Vol. I, Part 1, published by B. Pawłowski, Toruń 1960 [henceforth

tion,²³ the Food Committee was replaced in July 1810 by the Directorate of Food, subordinate to the Ministry of War,²⁴ which was organised as a permanent administration of food for the army of the Duchy of Warsaw.²⁵ Unfortunately, its activities did not bring the expected results and it was abolished on 1 January 1812, while the provision of food to the army was transferred back to the Ministry of Internal Affairs. My main subject of discussion will cover the period from 1809, when the legislative work on the organisation of the food administration began, to 1 January 1812, when the Directorate for Food, which is the subject of this analysis, was abolished by the Decree of 27 December 1811.

2. The course of legislative work in 1809-1810 on the establishment of a permanent administration of food for the army

After the establishment of the Food Committee in September 1807, matters within its remit were discussed in the Council of State of the Duchy of Warsaw.²⁶ However, in view of the research methodology I have adopted and

cited as: PCSDW I (1)], oraz *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* [Protocols of the Council of State of the Duchy of Warsaw], Vol. II, Part 2, published by B. Pawłowski, Toruń 1962 [henceforth cited as: PCSDW I (2)].

- ²³ In the opinion of R. Kowalczyk, the period of functioning of the Food Commission and the chairmanship of M. Kochanowski [Kowalczyk 2014, 12-23], taking into account the imperfections of the created food administration, resulting mainly from financial difficulties, but also from the limited estimated sowing rate and inexperienced field administration staff, was the best period of food administration in the Duchy, see Kowalczyk 2006, 47. On the negative assessment of the Food Committee, see Eile 1928a, 63-64.
- ²⁴ The Food Committee ended its *de facto* activities on 22 April 1809 after the entry of the Austrian army and the seizure of the capital. Therefore, the central authorities did not act and the supply of food to the army was handled by local administrative authorities or war quartermasters. The Food Committee returned to Warsaw in June 1809, but only dealt with liquidating its branches and preparing a report. This meant that from April 1809 to July 1810, i.e. the establishment of a new food administration, there was no central institution responsible for provisioning the army [Eile 1928a, 60-62].
- ²⁵ The institution of general directorates originated in France and was then being transferred to Poland. Apart from the Directorate of Food the following were established: the General Directorate of National Estates and Forests, the General Directorate of Treasury, the Directorate of National Education, the Directorate of War Administration and the General Directorate of *Popisy* [Gałędek 2013, 410].
- ²⁶ Issues related to the activities of the Food Committee are analysed in more detail by Kowal-

the purpose of my analysis, I will not discuss these issues at this point. Let me only point out that from as early as November 1807 various recommendations were made to it, and the Committee itself presented conclusions and reports on its activities to the Council of State.²⁷

On January 18, 1809, at the 255th session of the Council of State, a plan concerning the administration for the army was read out for the first time,²⁸ which was the result of the issue of preparing a new plan for feeding the army and therefore the need for a new plan for the administration of food, discussed from October 18, 1808 (202th session of the Council of State).²⁹ Let us recall that at the 114th session of the Council of State on 13 May 1808 the matter of the continuation of the Food Commission was considered for the first time, even referring to the provisions of the Constitution, which did not mention – and this was stressed – such a body. At the same time, the Council of State instructed the chairman of the Committee to prepare and present a proposal containing provisions for the continuation of the Committee and its organisation.³⁰

Several months passed and at the 212th session of the Council of State on 4 November 1808, the proposal to abolish the Food Committee and entrust

czyk 2006, 7-47. On the sessions of the Council of State (dates, meeting places, voting and preparing the protocols), see Krzymkowski 2011b, 98-125.

²⁷ PCSDW I (1), p. 45-46, 75-76, 80-83, 93-97, 99-100, 113, 127-28, 133, 139, 147-48, 166, 170-71, 182-83, 193, 195-96, 201, 208-209, 219, 227, 240, 244, 247, 249, 251, 257, 262, 272, 276, 285, 286, 303, 315-16, 325-26; PCSDW I (2), p. 24, 28-29, 32, 37-38, 86, 92-93, 99, 129, 145, 159, 161-64, 187, 191, 205, 211-12, 218-19, 235-36, 239-41, 245, 251-52, 256-57, 259-60, 267, 275, 281, 295, 303-304, 309.

²⁸ *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* [Protocols of the Council of State of the Duchy of Warsaw], Vol. II, Part 1, published by B. Pawłowski and T. Mencil, Toruń 1965, p. 28 [henceforth cited as: PCSDW II (1)].

²⁹ PCSDW I (2), p. 173-74. The issue of the further existence of the Food Committee was addressed again a few days later at the 204th session of the Council of State on 21 October, when it was agreed to undertake the drafting a plan for the food administration at separate departmental meetings, PCSDW I (2), p. 178, 195. The change of jurisdiction, i.e. the transfer of the food administration into the hands of the military administration, was mainly influenced by the fact that after the victorious war with Austria and the enlargement of the Duchy of Warsaw, it entered a period of permanent peace, which was in favour of creating a permanent food administration in place of the previous one, which temporarily adapted to the time and conditions of the country and the war [Eile 1928a, 32].

³⁰ PCSDW I (1), p. 286, CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 180, cards. 3-6.

its scope of activities to one of the ministers was discussed in greater depth once again. It should be emphasised that the chairman of the Committee, Michał Kochanowski, took the view that “either the ministers of internal affairs and war should manage this administration [of food – M.K.] or if, because of their duties or other circumstances, they cannot undertake it at that time, it is necessary to create a separate department and give it a rank and dignity equal to that of a minister; otherwise, its actions will be subject to delay and failure, and this may result in unpleasant consequences.”³¹

As I mentioned above a plan concerning the administration of food for the army read out on 18 January 1809 was prepared by the deputation and introduced by Counsellor Linowski.³² It consisted of 19 articles, according to which a separate Food Directorate was to be established under the Minister of Internal Affairs and “with relations with ministers of war and treasury.”³³ At the same time another plan, consisting of three articles, was presented. Its aim was to enable the Minister of War to submit the needs of the army for food in detail, with the calculation of its price and administration costs³⁴ and “the Council, having distinguished between products which required expenditure and products that could be supplied through the distribution of compulsory contributions, and having prepared rules for this distribution will place these products in appropriate spaces in the draft of tax law, which is to be confirmed.”³⁵ Both plans were sent to the Ministers of War, Treasury and Internal Affairs as well as the Food Committee for an opinion.

At the 257th session of the Council of State on 21 January 1809, attention was drawn to the fact that until the food administration was organised, its establishment could not be planned, as there might be changes in the organisation with which the establishment would have to comply. In response to this remark Michał Kochanowski stated that the commission may temporarily specify the establishment for food, provided that the size of the army was known. In response, the Minister of War that said that out of a total num-

³¹ PCSDW I (2), p. 212.

³² CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 180, cards 10-13.

³³ PCSDW II (1), p. 28.

³⁴ CAHR CSCMDW fonds 175, file no. 180, card 9.

³⁵ PCSDW II (1), p. 28.

ber of 30,800 soldiers there were 22,758 infantry troops, 5,788 cavalry troops plus the artillery. As a result, the chairman of the Food Committee declared that he would prepare the establishment of food in a short time.³⁶

Later, at the 260th session on 27 January and 262th session on 30 January the issues concerning the organisation of administration of food were addressed. On 27 January 1809 attention was drawn to the fact “when introducing the matter of organising the management of food for the army, it was indicated that the relations between the national and French armies may change and make it impossible to prepare a permanent plan and therefore we should deal with tax issues.”³⁷ The Minister of War added that because he often received orders from chiefly commanding Marshal Fr. D’Auerstadt, he would not be able to give orders to the Food Directorate when it became separate.³⁸

On 30 January, a plan of the organisation of the Food Committee was read, and then M. Kochanowski read the remarks of the Commission against the organisation of the future Food Directorate. In the light of these remarks attention was drawn to the fact that the presented plan would lead to chaos in warehouse services and accounts, and would fail to meet its main task of feeding the army through inappropriate cooperation of different authorities leading to delays.³⁹ As a result, the Council stated that it expects a new plan.

At the 303th session of the Council on 21 March 1809 the Food Committee demanded that “the Council asked His Majesty the King to dissolve it and examine its activities. In the addition to the relevant plan it attaches another plan concerning the replacement of the Committee with the General Directorate of Food.”⁴⁰ At the same time, the Minister of the Interior pointed out that the competence to deliver the necessary products to the warehouses belongs to him, while the distribution of products from the warehouses should belong to the War Department. In addition Counsellor Węgliński stated that “the establishment and organisation of a new food directorate should not

³⁶ *Ibid.*, p. 33.

³⁷ *Ibid.*, p. 41.

³⁸ *Ibid.* In 1808 Davout was granted the title of the Duke of the Empire – Duke Auerstadt [Kukiel 1918, 205; Bielecki 2001, 134].

³⁹ PCSDW II (1), p. 48-49.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 185.

only ensure that the army is served regularly, but also that citizens have no reason to complain that some of them are more burdened than others. He therefore thinks that each department should appoint one person to the Directorate and that each department should choose its own warehouse supervisors.⁴¹ Further issues related to the competencies of authorities to deliver food and the plans of the Food Committee were ordered to be recounted to Counsellor Karol Woyda.

On the following day – 22 March 1809 (305th session) – Counsellor M. Kochanowski submitted a letter in which he stated that at the end of the Sejm he would like to stop holding the office of the chairman of the Food Committee,⁴² and at the 307th session on 25 March this statement was discussed,⁴³ but only at the 308th on 27 March a decision was made to appoint his temporary deputy, Michał Wyszkowski,⁴⁴ while at the same time again commissioning the preparation of the food administration organisation in the future.⁴⁵

Work on the organisation of the administration of food administration continued during the following months,⁴⁶ but it was only at the 471th session 471 on January 13, 1810 that the plan to create the Central Food Directorate within the Ministry of War [Stojanowski 1929, 218-19, 231] was widely discussed and organising a separate administration of food was criticised.⁴⁷ The

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., p. 189. M. Kochanowski's intention to resign was caused by the unfavourable opinion of the Sejm on the activities of the Food Committee, which he mentioned when speaking at the 9th session of the Chamber of Deputies on 20 March 1809, see *Diariusze Sejmów Księstwa Warszawskiego. Dziennik posiedzeń izby poselskiej sejmiku r. 1809*, published by M. Handelsman, Warszawa 1913, p. 32-34. Cf. M. Kochanowski's letter to J.P. Łuszczewski, the Minister of Internal Affairs of 12 June 1809, CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 177, cards 108-109.

⁴³ PCSDW II (1), p. 192-93.

⁴⁴ M. Wyszkowski was temporarily appointed by the royal nomination, but he asked to be released from this duty, which he justified with ill health, incapacity and other reasons. The Council of State at its 209th session on 28 March stated that it could not accept his resignation from office, PCSDW II (1), p. 200. Cf. Eile 1928a, 104.

⁴⁵ PCSDW II (1), p. 196.

⁴⁶ See the meetings of the Council of State on 20 October (429th session), 10 November (439th session) and 24 November (447th session) 1809, CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 86, cards. 254-56, 292-93, 314.

⁴⁷ *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* [Protocols of the Council of State of the

Minister of War referred to the French military system,⁴⁸ where each corps had a separate economic administration, including the food administration. Counsellor Kochanowski proposed the establishment of a separate directorate over the entire economy of the army, which would however consist of both civilians and military persons, with the aim of eliminating abuse by combining civil and military power. The Minister of Internal Affairs and the Minister of the Treasury also spoke in this discussion, pointing out, for example, that not all foodstuffs are delivered in kind, so that some of them are purchased for money.⁴⁹

Subsequently, at the 481st session on 9 February 1810, the Minister of Internal Affairs submitted a proposal concerning the administration of food, taking into account the previous comments of Counsellor M. Kochanowski.⁵⁰ At the 483th session, on February 13, 1810, the Minister of War submitted his own plan for the administration of food, drawing attention to how it is different from the plan of the Minister of Internal Affairs, who made the food administration separate from the military authority, unlike his plan, which in certain aspects subjected it to military authority. The Minister of War declared that “this plan is related to the general military system that the King ordered him to give.”⁵¹

The plan to establish and organise the Food Directorate, prepared by the Minister of War in connection with the Decree of 18 March – sent to the Council for and debated by the Council at the 511th session on 13 April⁵² – was presented at the 539th session on 2 June 1810. In the light of this plan, “The deputation divided the matter into two main parts. The first part covers the filling of the warehouses, which is the responsibility of the Minister of Internal Affairs. The second part covers the distribution of the quantity collected in the warehouses, which is under the authority of the Minister of War. In such a division, the first part is separated from the plan of Prince Minister of

Duchy of Warsaw], Vol. III, Part 1, prepared by T. Mencel and M. Kallas, Warszawa 1995, p. 38-40 [henceforth cited as: PCSDW III (1)].

⁴⁸ Cf. Eile 1928b, 22-23.

⁴⁹ PCSDW III (1), p. 39-40.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 69.

⁵¹ *Ibid.*, p. 76.

⁵² *Ibid.*, p. 156.

War to a separate one, which was developed by the Minister of Internal Affairs, and which the deputy also discussed. The second part, as an important subject of the Food Directorate, remains in the plan of Prince Minister of War, which the deputation edit after a discussion, and which it first submits to the Council for its decision.”⁵³

The discussion of 2 June continued at the 546th session on 18 June, when the amendment of certain provisions that had already been adopted was discussed, e.g. those on the formalities concerning issuing and validation of coupons, “to ensure that they are genuine, preventing any infringement of the tariff.”⁵⁴

The plan was still discussed at the 552th session on 30 June,⁵⁵ and at the 553th session on 3 July (remarks on salaries in the Food Directorate).⁵⁶ The legislative work on the establishment of the new administration of food for the army was finalised at the 564th session on 11 August, when five royal decrees were read in the Royal Palace, including the Decree dated 28 July 1810, organising the Food Directorate, which was to manage military warehouses and the distribution from them, under the authority of the Minister of War.⁵⁷ This Decree was communicated in two copies: to the Minister of Justice for inclusion in the Journal of Laws, and to the Ministers of Internal Affairs and War for execution.⁵⁸

3. The analysis of the provisions of the Decree of 28 July 1810 – the regulation of the administration of food for the army

The result of many months of work on the establishment of a new admini-

⁵³ Ibid., p. 225-26.

⁵⁴ Ibid., p. 242.

⁵⁵ Ibid., p. 254.

⁵⁶ *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* [Protocols of the Council of State of the Duchy of Warsaw], Vol. III, Part 2, prepared by T. Mencel and M. Kallas, Warszawa 1996, p. 7 [henceforth cited as: PCSDW III (2)].

⁵⁷ Several months after the establishment of the Food Directorate, the Minister of War demanded changes in the Decree in question, which he communicated to the Council of State at its 613th session on 9 March 1811, CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 90. cards 75-81.

⁵⁸ PCSDW III (2), p. 39.

nistration of military food warehouses was a Decree, signed by King Frederick Augustus, Minister of Justice Feliks Łubiński, Minister of State-Secretary Stanisław Breza and Secretary General Antoni Joneman, which was promulgated on 29 September 1810.⁵⁹

This Decree was one of the most extensive in terms of the number of editing units, normative act promulgated in the period of the Duchy of Warsaw. It consisted of seven titles, which were divided into 90 articles, with most of the editing units having their own titles in a concise descriptive form indicating the content, which significantly contributed to the readability of the entire act. In this way, the systematics of this Decree was logical and clear, although some issues, especially those contained in Titles V and VI, were, in my opinion, too detailed. Nevertheless, from the point of view of legislative technique, the decree is considered to be successful.

The first title of the Decree, “Regulation of the service,” was of an introductory nature and contained only three articles stating that the Food Directorate, whose duty was to supply food, horse forage and fuel to the army within the Duchy of Warsaw, was to be subordinated to the Minister of War, and contained provisions related to the funds of this administration: “Funds for this service” (Art. 2) and “Ancillary funds” (Art. 3).

Title II of the Decree included the following provisions: “Personal composition” (Art. 4-18), “Composition of the office of the Chief Director” (Art. 5), “Composition of active service personnel” (Art. 6), “Powers of the Chief Director” (Art. 7), “Powers of the Inspector” (Art. 8), “Liability of Officials and Sub-Officials” (Art. 9), “Warranty provided by the Supervisors” (Art. 10), “Payment for Officials and Sub-Officials” (Art. 11), “Uniform” (Art. 12), “Strict maintenance of the Officials’ attire” (Art. 13), “Food and horse forage rations” (Art. 14), “Officials shall not be entitled to remuneration for travel expenses” (Art. 15), “Annual checks and Registers” (Art. 16), “Lodgings” (Art. 17), “Maintenance in hospitals” (Art. 18).

According to these provisions the Chief Director, acting under the direct orders of the Minister of War, was to be appointed. The Chief Director appointed Sub-Officials. The office of the Chief Director consisted of 17 offi-

⁵⁹ Journal of Laws of the Duchy of Warsaw, Vol. II, No. 21, p. 307-56 [henceforth cited as: JLDW].

cials and the service of military squadrons was to include: 4 inspectors, 180 warehouse supervisors grouped in three classes and 20 second-class officials. Apart from that, 50 bakers in individual brigades entered the service.

As I said above, the food administration was headed by the Chief Director, who was subordinate to the Minister of War, while in each division the food administration was managed by inspectors, who remained under the supervision of administrators. Warehouse supervisors, officials and sub-officials were under the supervision of the war commissioners or officials replacing them. The food administration service of the Duchy of Warsaw had its own green and grey uniforms. These uniforms were regulated in detail by the provisions of Art. 12-13, for which unfortunately there is no room for discussion here. Apart from that, the officials in the food administration service were provided with pre-determined rations of food and horse forage, issued on the basis of coupons. Accommodation for warehouse supervisors and Sub-Officials in the food administration service was in military quarters or in other buildings and they had the right to remuneration for quarters, furniture and fuel. In the event of illness, the officials of this service, like military officials, were to be admitted to hospitals without unnecessary formalities.

Title III of the Decree "Establishment of warehouses" (Art. 19-46), the most extensive title in the whole Decree, consisting of 27 editing units, contained detailed provisions on the organisation of military food storage facilities and the procedure for supplying products to them. Individual provisions in this respect included: "Main warehouses" (Art. 19), "Places where warehouses should be established" (Art. 20), "Temporary warehouses" (Art. 21), "Places where stage warehouses are to be established" (Art. 22), "Products which rot in warehouses because they are stored too long" (Art. 23), "Quantity of products to be placed in a warehouse" (Art. 24), "Transport provided by the taxpayers" (Art. 25), "Transport of products to a different department shall be effected" (Art. 26), "Supervision of Prefects and Sub-Prefects over the receipt of products in warehouses" (Art. 27), "The presence of the Commissioner of War at every entry into the warehouse" (Art. 28), "Payment for products which the country does not supply" (Art. 29), "Inflow of funds of the administration of food into the Coffers of the General Payer" (Art. 30), "Public situation of articles not supplied by the country" (Art. 31), "Contracts concluded by the Director himself" (Art. 32), "Transportation of products by

a supplier” (Art. 33), “No article that can be found in the country should be imported from abroad” (Art. 34), “Sale of bran, hides and tallow” (Art. 35), “Use of emergency funds” (Art. 36), “Bills issued to taxpayers” (Art. 37), “What is meant by a contributor [*kontrybuent*]” (Art. 38), “Issuing of certificates to Warehouse Supervisors by Prefects or Sub-Prefects” (Art. 39), “Sending reports” (Art. 40), “The inspector must notify the Prefect of the delivery of products” (Art. 41), “Way to ensure the delivery of purchased products” (Art. 42), “Measures and weights by which products are to be received” (Art. 43), “Polish measurements” (Art. 44-45), “Surplus products considered to be the property of the Treasury” (Art. 46).

According to the provisions of this title of the Decree, a main and permanent warehouse was to be set up in each department for each type of food and horse forage, to supply the stage and garrison warehouses. It was up to the Minister of War, at the request of the Chief Director, to determine the most convenient locations for the establishment of the main warehouses. Apart from the main warehouses, temporary, i.e. stage warehouses were to be established, in places where the army was passing by or concentrating.⁶⁰ For such warehouses, the obligation to designate places for them belonged exclusively to the Minister of War. It was also the responsibility of this Minister, after receiving information from the Minister of Internal Affairs to indicate the places, products of a specified type and the time in which the individual departments were to deliver them, while supervising the delivery of products was to be taken care of by the Divisional Inspectors.

According to the Decree, each contributor was obliged to deliver to the warehouse designated by the Prefect or Sub-Prefect, at his own expense, the products in accordance with the distribution of compulsory contributions, and in the event it was necessary to transport the products to another warehouse in a different department, it was to be done at the expense of the Food Directorate. If the entities obliged to deliver the products to the warehouses (department, *powiat*, *gmina*, contributor) did not do so within the specified period of time, then the Divisional Inspector, after notifying the Prefect, was to announce the auction of products at the expense of the one who did not deliver the products. In such a situation the Prefect was obliged to announce the

⁶⁰ Cf. Szczepański 1977, 48-49.

auction publicly and carry it out.

Whenever products were delivered to a warehouse, a commissioner of war or his deputy were to be present to ensure that the contributors “were not harmed or detained.” All products delivered by a *liwerant* were to be delivered at its expense to the place indicated in the contract. It should be added, however, that in emergencies the Director could conclude a contract directly for the delivery of any type of food, but the products thus purchased by the Director could not under any circumstances be delivered to the warehouses by civic *podvodas* [Konarski 2019, 133].

At the request of warehouse supervisors, Prefects and Sub-Prefects were obliged to issue certificates of the quantity of products delivered from the *powiat* district or department. These documents were to be used to establish the warehouse’s takings. Warehouse supervisors were obliged to send, at least every 10 days, a report, in one copy to the war commissioner and one copy to the divisional inspector, on the condition of their warehouse in terms of products and money.

As regards the determination of measures and weights according to which products were collected, it was established that the *korzec warszawski* was used for grain collected on the basis of compulsory contributions and the French hundredweight for straw and hay. In addition, all other cereals delivered to warehouses were to be collected according to the measures the supervisors had to use when preparing accounts, in order to prevent any abuse: the *korzec* of wheat was 172 French pounds, the *korzec* of rye was 164 French pounds and the *korzec* of peas was 200 French pounds. In addition, 82 pounds of bolted flour and 15 French pounds of bran were to be calculated for 100 pounds of wheat and rye. For one French hundredweight 121 Warsaw were to be calculated.

Food distribution was regulated in Title IV of the Decree: “Distribution” (Art. 47-54), which covered the following issues: “Tariff of councillors for the army” (Art. 47), “Announcement of military tariffs” (Art. 48), “Sending a list of War Commissioners and Square Commanders to the Chief Director” (Art. 49), “Provisions for the issue of coupons” (Art. 50-51), “Inspection of warehouses by War Commissioners” (Art. 52), “Notification to warehouse supervisors of the number of troops to be fed” (Art. 53), “Ways in which justice should be dispensed to soldiers complaining about bad food” (Art. 54).

In accordance with the provisions of this title of the Decree, the Minister of War established and passed on to the King a tariff of food rations of all types to be issued to each military formation. This tariff was notified by the Minister of War in the form of a daily order by the army of the Duchy and the order was simultaneously submitted to the Chief Director. It was the responsibility of the Director to notify inspectors and sub-inspectors of districts, commissioners, quartermasters and war commissioners of the tariff. In addition, the Minister of War was obliged to send to the General Director a nominal list of war commissioners and military commanders, authorised to validate coupons in places where warehouses were located. This list was then sent by the Director to the warehouse supervisors.

As far as the coupons are concerned, in accordance with the Decree each party receiving separately each type of food was obliged to print coupons containing the quantity and type of the ration, the name and rank of the receiving party as well as the regiment, battalion or headquarters to which it belonged. Such a coupon was signed by the receiving party and validated by a war commissioner. If there was no war commissioner this was the duty of a military commander, and in the case of his absence – of a mayor or *voigt* (*wójt*).

This issue was resolved in a somewhat different way in the case of passing troops in smaller and larger units and for individual soldiers on the move. In such situations coupons for food and horse forage were not applicable but in accordance with the travel card (*feuille de route*) – issued by the commissioner and containing the quantity and type of the rations – the rations were confirmed by the traveller with his signature.

The provisions of this title of the Decree also concerned the inspection of the warehouses by war commissioners, which they were obliged to perform every day, in order to supervise whether the products issued to the army are kept in a decent condition, and whether specified rations, measures and weights are properly applied. In addition, in order to provide stocks for the troops stationed in a given military district, war commissioners were required to provide warehouse supervisors with all information on this subject.

The last provision in Art. 54 of the Decree concerned cases where the military did not want to take the products from the warehouse due to their poor condition. In such a case, the regulations required the appointment of experts:

one was appointed by the complaining party, another by a war commissioner and a third by the warehouse supervisor. If those experts considered the products to be fit for use and distribution, the costs of the examination were borne by the complaining party. Otherwise, those costs were borne by the warehouse supervisor, who had to ensure the quality of the products stored in the warehouse.

Title V of the Decree – “Accounts of the deliveries” (Art. 55-68) – covered the following matters: “Sending to the Divisional Inspector *Bordereaux* of deliveries in the places of the concentration of troops” (Art. 55), “General Divisional *Bordereaux* of the mentioned expense, prepared by Inspectors and sent to the Chief Director” (Art. 56), “Register of expenses for the army prepared by the Chief Director, sent to the Minister of War” (Art. 57), “Analysis of said summaries in the Office of the Minister of War” (Art. 58), “Return of excess rations” (Art. 59), “Supplies for troops on the move, delivered at the request of War Commissioners” (Art. 60), “Sending *Bordereaux* of the deliveries to troops on the move to the Divisional Inspector” (Art. 61), “Sending general *Bordereaux* prepared by the Inspector to the Chief Director” (Art. 62), “Sending registers of expenses in staging places, prepared by the Chief Director, to the Minister of War” (Art. 63), “Analysis of such registers in the Office of the Minister of War” (Art. 64), “Application of Art. 59 to excess rations received by troops on the move” (Art. 65), General register of all deliveries, submitted annually to the Minister of War by the Chief Director” (Art. 66), “Aforementioned regulations apply to all types of deliveries” (Art. 67), “Submitting the accounts for the maintenance of the products to the Chief Director in accordance with the regulations” (Art. 68).

The issues contained in this title were of an exceptionally detailed nature, so it is impossible to analyse them all here, given the limited editorial framework. However, let me draw attention to some of the most important issues. First of all, let me say that each warehouse supervisor was obliged, every three months, to send to the divisional inspector the *bordereaux*, in two copies, of rations issued to the army stationed in his district during the last quarter, which should be in addition confirmed by the coupons I have already mentioned above. The *bordereaux* sent in this way were then to be sent back to the General Directorate and compared there with extracts from inspection of corps or units. After the receipt of the accounts, the General Director was

also obliged to verify them and to compile a register of the deliveries issued to the army stationed in the whole Duchy. He was then obliged to send the register, in two copies, to the Minister of War within the first 10 days of the third month following the quarter of deliveries. The register was also to be accompanied by divisional *bordereaux*, excerpts from *popisy* and coupons.⁶¹

In the event that the accounts showed that a corps or other receiving party had taken more rations than it had been allocated the Minister of War recommended to the Chief Director that, at the first inspection of this corps or recipient party, he should recover the amount due, according to market prices, of the excess rations to the Treasury, and he should order to pay this amount the Directorate's Treasury. It should be added that in the case of excess rations collected by troops on the move the procedure was identical. Every year, the Chief Director had to present to the Minister of War register of all deliveries for the army in the Duchy, both to stationed troops and to troops on the move, covering all types of deliveries (bread, meat, horse forage, vodka, vinegar,⁶² salt, fuel, etc.).

Title VI of the Decree – “Cash accounts” (Art. 69-74) – contained the following provisions: “Provisions regarding the use of permanent funds” (Art. 69), “Provisions regarding the use of emergency funds” (Art. 70), “The Chief Director shall send quarterly cash accounts to the Minister” (Art. 71), “A contract shall become valid with the confirmation of the Minister of War” (Art. 72), “Submission of cash accounts by Warehouse Supervisors” (Art. 73), “Submission of general accounts for the whole year by the Minister of War” (Art. 74).

According to the provisions of this title, funds for recurrent expenditure were to be used: (a) to buy products which the country did not deliver in kind (meat, vodka,⁶³ salt,⁶⁴ firewood); (b) to cover the payment of all staff in the service, from the Director-General to the baker or daily wage labourer; (c) for the maintenance of buildings occupied for stockpiles of products and for

⁶¹ For more about *popisy* (control over the administration and management and a summary of the results of this management), see Eile 1928b, 17-18.

⁶² For more, see Kowalczyk 2010, 190.

⁶³ See *ibid.*, p. 184-85.

⁶⁴ For more, see Idem 2009, 761-80.

the payment of those which, owing to the absence of national buildings, will have to be rented; (d) for the cost of maintenance (bolting, purchase of barrels and equipment, salting of meat, etc.); (e) all exceptional expenditure connected with the activities of the service.

Duties of the Chief Director included the submission of a general account of expenditure for each quarter with a proof to the Minister of War. The Decree also stipulated that the conclusion of any contract, whether for purchase of any products or equipment, rent of warehouses or concerning transport costs, required the intervention of the War Commissioner. In addition the Minister of War was obliged to approve such a contract. Warehouse supervisors were obliged to submit quarterly accounts of received and spent cash. Such accounts had to be certified by the War Commissioner. The Minister of War was obliged to submit an annual report of the general administration of food.

The last title of the decree – VII – contained “Internal Orders” (Art. 75-90) and covered the following subjects: “Warehouse security” (Art. 75), “Subordination” (Art. 76), “Authority over the employed persons” (Art. 77), “Subordination, conduct and promotion” (Art. 78), “Punishment” (Art. 79), “Falsification of inspection and penalties prescribed in this respect” (Art. 80), “Supervision of inspectors” (Art. 81), “Supervision of Commissioners-Administrators and Commissioners of War” (Art. 82), “Handling a Warehouse Supervisor suspected of misappropriation” (Art. 83-84), “Inventories of products which remained in warehouses after the previous administration” (Art. 85), “Authority to such inventories are to be sent” (Art. 86), “Preparation of new accounts for entering products found in warehouses pursuant to the said inventory” (Art. 87), “Transferring Acts and Documents which remained after the former Food Committee (Art. 88), “Employed and sub-employed persons not covered by the new organisation” (Art. 89), “Organisation for the event of war” (Art. 90).

Ensuring security of the warehouses was the duty of their supervisors, who could, at every request confirmed by the war commissioner, call on the guards needed to watch over the security of the warehouse during the day and at night and maintain order during the distribution of products.

As far as the subordination was concerned, the Chief Director, as mentioned above, had all persons belonging to the service, under his authority

and his orders were to be executed strictly and without delay. For minor offences, the employed persons could be arrested and the sub-employed could be arrested for one day, and this punishment could be extended to two weeks in special case. More serious offences were heard by a military court. In cases of misappropriation of duties by warehouse supervisors (understating the measure or weight, overstating the measure or weight, etc.), they were also to be handed over to the military court, for which commissioners of war were to be responsible.⁶⁵

The distribution of rations and the presentation of accounting books were to be supervised by inspectors. Commissioners-administrators and war commissioners were to supervise accounting offices and warehouses and therefore they were entitled both to carry out any verifications they considered necessary and to inspect the books. It was them who gave the Minister of War guidance on possible improvements in the operations of the warehouses.

Further provisions of this title of the Decree stipulated that the Directorate of Food would take office from September 1810 and that the Minister of War at the same time recommended that the war commissioners, together with the prefects, should immediately prepare an inventory of the products and equipment in the warehouses that had been entrusted to the previous food administration. In addition, each newly appointed supervisor had to arrange an account in which he would place the products and equipment covered by the inventory as income. War commissioners were obliged to certify income and expense accounts every quarter, both in kind and in money. The last provision in the Decree (Art. 90), stipulated that in the event of war, the Minister of War had the power to use all those employed in the Directorate if it is necessary to include them in the organisation of the service in the army.

4. The analysis of the provisions of the Decree of 28 July 1810 on the method of delivering necessities in kind to warehouses

This decree, supplementing the previous one, and adopted on the same day, was announced on 3 October 1810 and signed by King Frederick August and authenticated by Jan Paweł Łuszczewski, who had been in charge of the

⁶⁵ Cf. Eile 1928a, 95-98.

Ministry of Internal Affairs from 5 October 1807,⁶⁶ Minister-Secretary of State Stanisław Breza and Secretary General Antoni Joneman.⁶⁷

The aim of the Decree was to ensure the delivery in kind to warehouses of products which were specified by the Sejm.⁶⁸ According to Art. 1, the Minister of the Interior was obliged to submit to the Council of State each year a list with the distribution of products that should be delivered in kind by each department. After this distribution was approved by the King, the Minister of Internal Affairs send it to prefects and convened departmental councils in order to distribute the quantity for a given department among *powiat* districts.⁶⁹ This distribution for *powiat* was then sent by each prefect to sub-prefects; prefects convened *powiat* councils, which divided it between contributors in accordance of the provisions in para. 58 of the Decree of 7 February 1809 (Art. 2).⁷⁰

In emergency situations or in the case of inactivity of departmental and county councils, the distribution was to be made by the prefectural council in a department to the *powiat* and by the sub-prefect in a *powiat* to contributors (Art. 3). Twice a year, by 1 May and by 1 November, the Minister of War had to send the Minister of Internal Affairs the information on the amount of and the place to which he was to deliver food and horse forage. Upon receipt of this information, the Minister of War designated which departments, to which warehouses, and at what time and in what quantities, the products were to be delivered (Art. 5). The Prefects, having received instructions from the Minister of the Interior to deliver the products from their departments, determined the distribution for their delivery to the districts (Art. 6). Sub-Prefects, informed about the places of delivery of products from their districts, decided to which warehouses *gmina* districts and contributors had

⁶⁶ Biography of J.P. Łuszczewski is presented by Krzymkowski 2011b, 269-70.

⁶⁷ JLDW, Vol. II, No. 21, p. 357-67.

⁶⁸ For more about the collection of products in kind, see *Wykazy produktów i tabele rozkładu produktów według departamentów* [Lists table of the distribution of products by departments], CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 230, cards 1-11, 13-20, 34-36.

⁶⁹ For more about overburdening in the distribution of the food for the army in 1808-1810, see CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 187, cards 1-32.

⁷⁰ The Decree on the organisation of department and *powiat* administrative authorities, JLDW, Vol. I, No. 8, p. 185.

to deliver the products as well as their quantity and time of delivery (Art. 7).

Pursuant to Art. 8, each contributor was obliged to supply a certain quantity of products at his own expense to the warehouse indicated by the Sub-Prefect, and he could choose whether he would supply these products by land or water (Art. 9). However, contributors were not obliged to transport the products from one warehouse to another and, if such transport was necessary, the costs were borne by the Food Directorate (Art. 10).

In accordance with the provisions of Art. 11, each Prefect was to be informed six weeks in advance by the Minister of Internal Affairs of the place and date on which products from his department were to be delivered in kind, and during this period the prefect was to inform the Sub-Prefects within seven days. The Sub-Prefects had 15 days to inform contributors, setting them a place and date of delivery, which could not be less than 21 days. In all cases, however, this period could be shortened. When receiving a delivery order, each contributor was to be informed at the same time of how many more products were required from him to complete his annual compulsory quantity (Art. 11).

For each delivery of products from contributors to a warehouse, the Decree required the presence of an official or a citizen, designated by the Prefect or Sub-Prefect. The task of such a person was ensure that the quantity of products falling on each contributor was actually brought in by him (Art. 12). In the event of doubt as to the actual quantity of the product, the task of determining the facts was to be entrusted to an expert witness, who was to assess whether the products brought in were to be accepted (Art. 13). If doubts about the products concerned their size or weight, or were related to “*podvo-da* stopping,” the local administrative authority was then obliged to settle the dispute and then send the report to the Divisional Inspector (Art. 14).

Contributors, or persons delivering products to warehouses for them, received receipts from the warehouse supervisor confirming delivery, together with the signature of the war commissioner or his deputy. These receipts had to be submitted to the relevant Sub-Prefect, who handed over the counter-receipts. The Sub-Prefect had the duty to prepare a table on the basis of the receipts he received. He sent one copy of this table to the warehouse supervisor and another copy to the Prefect. Each Prefect drew up a delivery table for the entire department, and sent it together with the receipts to the Minister

of Internal Affairs. The Minister was required to draw up a delivery table for the whole country, which he then forwarded to the King via the Council of State. According to Art. 15, within six weeks of the delivery of products, the Sub-Prefect was obliged to send the table in the form of report and then the Prefect had to send it, also within six weeks, to the Minister of Internal Affairs. The Minister was obliged to send it to the King within six months.

In the light of transitional provisions (Art. 19-22), the Minister of Internal Affairs recommended to the Prefects that they should prepare an account for all products delivered to military warehouses between 1 October 1808 and the last day of September 1809. The products delivered from the six former departments from 1 October 1809 were to be included in the report prepared by the Minister of Internal Affairs, taking into account the provisions of Art. 15 of the Decree.

Conclusion

The system of supplying the army with food, which was created by royal Decree of 28 July 1810, did not meet the expectations it raised, because although the supply of food to the army has passed into the hands of military authorities, as H. Eile emphasised, “but in fact it remained in the hands of civilian authorities, as the focus was not so much on the rational admission to and distribution from food warehouses, as on the activities which ensured sufficient supplies of food into warehouse and these remained in the hands of civil administration” [Eile 1928a, 208].

At the 709th session of the Council of State on December 21, 1811, a draft of a new act on provision of foodstuffs in the form of taxes in kind was presented, which was to be discussed in the Sejm. Before the opening of the Sejm, the Council of State held a meeting on the issue of abolishing the Food Directorate, which meant taking it away from the military management and returning it to civilian hands.⁷¹ At the meeting on that day, however, the Sejm it rejected the draft of the new act, and the Council of State met again for the 710th session, which took place on the same day⁷² and on the following day,

⁷¹ CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 91, cards 373-76.

⁷² *Ibid.*, cards 377-81.

i.e. 22 December, a modified draft was brought back to the Sejm. This bill, despite strong criticism of the activities of the Food Directorate, was adopted [ibid., 236].

As we have already said above, under the Decree of 27 December 1811 the administration of military food warehouses was returned to the authority of the Minister of Internal Affairs as of 1 January 1813.⁷³ General Józef Wielohorski was appointed General Director of military administration.⁷⁴ His office was to consist of the General Secretariat and three departments [Stojanowski 1929, 231], one of which was the food department. H. Eile stressed that General Wielohorski was one of the greatest administrators of the time, “but even he could not cope with the issue of supplying the army with food. It does not follow that the Minister of the Interior, who was entrusted with these duties after the abolition of the Food Directorate, was an even better administrator. It was only considered that the Prefects’ activities in the field of gathering food supplies for the army would be more efficient if they remained under the direct orders of their competent superior” [Eile 1928a, 241].

On 9 January 1812, a Decree was promulgated, supplementing the Decree of 27 December 1811 with regard to the administration of military warehouses.⁷⁵ The Decree provided that Prefects and Sub-Prefects are to manage the military food warehouses located in their department and *powiat* district from the date on which the warehouses were placed under the supervision of the Minister of the Interior by the existing administration (Art. 1). In addition, the Decree provided that this administration would be responsible for the admission of products delivered to warehouses in kind from the departments and the distribution of them (Art. 2). The warehouse officials were to remain under the authority of Sub-Prefects in *powiat* districts and Prefects in departments (Art. 4). Sub-Prefect could appoint members of the *powiat* district council to assist in the supervision of the warehouses (Art. 5). Furthermore, this Decree authorised the Minister of Internal Affairs to appoint,

⁷³ The Decree abolishing the Food Directorate and returning the administration of military warehouses to the authority of the Minister of Internal Affairs was promulgated on 4 March 1812, JLDW, Vol. IV, No. 40, p. 163-70.

⁷⁴ Biography of J. Wielohorski is resented by Askenazy 1898, 17-18; Krzymkowski 2011b, 286-88.

⁷⁵ JLDW, Vol. IV, No. 40, p. 171-78.

if necessary, one member each from the departmental councils in order to “hold a discussion with regard to the delivery means and accelerating the delivery to the specified place.”

In order to ensure regular supply of food for the army to warehouses a Decree, consisting of 37 articles, on the distribution of compulsory contributions of food and horse forage and the organisation of their delivery to warehouses was adopted on 5 June 1812.⁷⁶

Thus, the civilian administration of food for the army ceased to exist, and the supply of food to the army remained in the hands of the Minister of Internal Affairs until the end of the Duchy of Warsaw, while only the military bakeries were still under the military administration. The food administration remained in such a form until June 1812, when on 19 June 19, 1812, a resolution was passed to take over the branches of the Food Directorate by the Extraordinary Commission of the Army’s Needs, whose tasks were to include, *inter alia*, the provision of food and horse forage to the army.⁷⁷ When in January 1813 the Russian army, following the retreating French army, entered the territory of the Duchy of Warsaw, on 6 August 1813 an Extraordinary Military Needs Commission was established, headed by the referendary Karol Woyda⁷⁸ which was to become responsible for supplying the army from that time on.

⁷⁶ The Decree was divided into five titles: I. On the method of the distribution of products (Art. 1-3); II. On the delivery of products to warehouses and confirming it (Art. 4-17); III. On the establishment of warehouses (Art. 18-23); IV. On grinding warehouse grain (Art. 24-26); V. On the transport of warehouse products, (Art. 27-37), see CAHR CSCMDW, fonds 175, file no. 230, cards 21-33; *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, Vol. 4, prepared by W. Bartel, J. Kosim and W. Rostocki, Warszawa 1969, p. 5-15.

⁷⁷ CAHR, “Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego. Księgi kancelaryjne” [The Council of Ministers of the Duchy of Warsaw. Chancellery books], fonds 176, file no. 40, cards 8-11 [henceforth cited as: CAHR CMDW]; Krzymkowski 2011a, 130. Cf. the resolution of the Council of Ministers of 5 September 1812, CAHR CMDW, fonds 176, file no. 114, cards 88-90.

⁷⁸ In the previous Commission – established on 25 June 1812 – Karol Woyda was the commissioner, and Stanisław Wodzicki was appointed chairman. Wodzicki was the prefect of the Kraków department at the time of his appointment, CAHR CMDW, fonds 176, file no. 40, card 12. Later Woyda performed the duties of the chairman of the commission, at first without remuneration, which was granted to him by the resolution of the Council of Ministers on 27 January 1813, CAHR CMDW, fonds 176, file no. 114, card 78.

REFERENCES

- Askenazy, Szymon. 1898. *Ministerjum Wielohorskiego 1815-1816: dodatek 1812-1813-1814*. Warszawa: Wende i Spółka.
- Bielecki, Robert. 2001. *Encyklopedia wojen napoleońskich*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Daszyk, Krzysztof K. 2015. "Między rozbiorem pierwszym a... szóstym. Dzieje polskie lat 1772-1815 w refleksji historiograficznej Joachima Lelewela." In *Studia z dziejów wsi polskiej na przełomie XVIII i XIX wieku*, ed. Tomasz Kargol, Bohdan Petryszak, and Krzysztof Ślusarek. Kraków–Lwów: Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagiellonica”.
- Eile, Henryk. 1928a. *Dzieje administracji w wojsku Księstwa Warszawskiego. Zaopatrzenie wojska*. Warszawa: Główna Księgarnia Wojskowa.
- Eile, Henryk. 1928b. *Dzieje administracji w wojsku Księstwa Warszawskiego. Książę Józef jako administrator*. Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Wojskowej.
- Gallaher, John G. 2000. *Żelazny Marszałek: biografia Ludwika M. Davouta*. Translated by Wojciech Chrzanowski. Gdańsk: Finna.
- Gałędek, Marcin. 2013. "Miejsce resortu spraw wewnętrznych w administracji Księstwa Warszawskiego." *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 6, no. 4:405-22.
- Gembarzewski, Bronisław. 1905. *Wojsko Polskie 1807-1814. Księstwo Warszawskie*. Warszawa: Gebethner & Wolff.
- Grossman, Henryk. 1925. *Struktura społeczna i gospodarcza Księstwa Warszawskiego na podstawie spisów ludności 1808-1810*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Koch, Marian. 1980. *Wojskowa ekonomika zaopatrzenia materiałowo-technicznego*. Warszawa: Wojskowa Akademia Polityczna im. F. Dzierżyńskiego.
- Kołątaj, Hugo. 1810. *Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tylżyckiego zaczęto zwać Księstwem Warszawskim*. Lipsk: anonymous publisher.
- Konarski, Marcin. 2019. "Publiczne usługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego na przykładzie dekrety z dnia 22 maja 1810 roku względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych." *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2:113-35.
- Kowalczyk, Rafał. 2006. "Intendentura wojsk Księstwa Warszawskiego. Komisja Żywności 1807-1809." In *Studia z historii społeczno-gospodarczej XIX i XX wieku*, vol. 4, 7-48, ed. Wiesław Puś. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kowalczyk, Rafał. 2009. "«Polityka solna» w Księstwie Warszawskim w latach 1807-1815." *Przegląd Historyczny* 100, no. 4:761-80.
- Kowalczyk, Rafał. 2010. *Polityka gospodarcza i finansowa Księstwa Warszawskie-*

- go w latach 1807-1812. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kowalczyk, Rafał. 2014. "Aprowizacja w armii Księstwa Warszawskiego w latach 1807-1809: rola Michała Ambrożego Kochanowskiego." *Przegląd Historyczno-Wojskowy* 250, no. 4:7-24.
- Krzymkowski, Marek. 2011a. "Nadzwyczajne pełnomocnictwa dla Rady Ministrów w 1812 roku." *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 14:115-30.
- Krzymkowski, Marek. 2011b. *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*. Poznań: Ars Boni et Aequi.
- Kukiel, Marian. 1918. *Dzieje wojska polskiego w dobie napoleońskiej 1795-1815*. Vol. 1. Warszawa: E. Wende i Spółka.
- Laprus, Marian, ed. 1979. *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Lelewel, Joachim. 1861. *Trzy konstytucje polskie 1791-1807-1815*. Poznań: Księgarnia Jana Konstantego Żupańskiego.
- Sobociński, Władysław. 1963. "Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego." *Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu* 70, no. 1.
- Sobociński, Władysław. 1964. "Księstwo Warszawskie a Cesarstwo Francuskie: zależność faktyczna i prawno-międzynarodowa: rezultaty przeobrażeń wewnętrznych." *Przegląd Historyczny* 56, no. 1:46-67.
- Stojanowski, Józef. 1929. "Ministerium Wojny w Księstwie Warszawskim. Zarys organizacji." *Przegląd Historyczno-Wojskowy* [copy] 207-42.
- Szczepański, Janusz. 1977. "Wojny napoleońskie na terenie powiatu gostyńskiego (1806-1812)." *Notatki Płockie* 22:47-51.
- Zych, Gabriel. 1961. *Armia Księstwa Warszawskiego 1807-1812*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.

Legal Aspects of Organising the Administration of Food for the Army in the Duchy of Warsaw between 1807 and 1812

Summary

The aim of this article is to analyse issues related to organising the administration for the army in the Duchy of Warsaw. During this period, the issue of feeding the army was first under the control of civil authorities, namely the Food Committee (1807-1809), then was taken over by military authorities (1810-1811), and finally returned to civil authorities. The analysis covers the course of legislative work preceding the establishment of the permanent food administration under military authority, and the provisions of the royal decrees establishing this administration.

Key words: Duchy of Warsaw, administration of food, military warehouses, Food Directorate

Prawne aspekty organizacji administracji żywności dla wojska w Księstwie Warszawskim w latach 1807-1812

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza zagadnień związanych z organizacją administracji żywności dla wojska w Księstwie Warszawskim. W okresie tym kwestia wyżywienia wojska podlegała wprawdzie zwierzchnictwu władz cywilnych na czele z Komisją Żywności (1807-1809), następnie zaś administracja żywności wojska przeszła pod zwierzchnictwo władz wojskowych (1810-1811), po czym wróciła z powrotem w kompetencje władz cywilnych. Analiza obejmuje przebieg prac legislacyjnych poprzedzających powołanie stałej administracji żywności znajdującej się pod zwierzchnictwem wojskowym oraz postanowienia dekretów królewskich powołujących tę administrację.

Słowa kluczowe: Księstwo Warszawskie, administracja żywności, magazyny wojskowe, Dyrekcja Żywności

Informacje o Autorze: Dr MARCIN KONARSKI, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie; ul. Kawęczyńska 36, 03-772 Warszawa, Polska; e-mail: marcin.konarski@wsm.warszawa.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8791-884X>

Jan Kozaczek

PRAWO OCHRONY KONKURENCJI W POLSCE ORAZ W ROSJI

Z uwagi na relacje handlowe pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską, które nasilone były szczególnie w przeszłości¹, za trafne należy przyjąć rozważania nad problematyką ochrony konkurencji w tych państwach. Także argumentem przemawiającym za podjęciem tematu artykułu stanowi fakt, iż stosunki gospodarcze pomiędzy nieistniejącymi już Związkiem Radzieckim a krajami Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej stanowiły od dawna obszar analiz oraz badań [Iskra 2004, 17-25]. Poprzez czynniki strategiczne oraz polityczne obecna wymiana gospodarcza między Polską a Rosją uległa zmniejszeniu², niemniej zagadnienie polsko-rosyjskich stosunków handlo-

Mgr JAN KOZACZEK, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski; ul. Cicha 2, 35-326 Rzeszów, Polska; e-mail: jankrzysztofkozaczek@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-3207-1447>

¹ Jak zwraca uwagę A. Buszko za osnowę dla rozwoju obopólnych stosunków gospodarczych w powyższych państwach można przyjąć Umowę między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej z 2 listopada 2004 r. Na jej podstawie została powołana Polsko-Rosyjska Międzyrządowa Komisja ds. Współpracy Gospodarczej. Wśród dokumentów łączących stosunki gospodarcze wymienić można Układ o partnerstwie i współpracy z 1994 r., porozumienie o współpracy północno-wschodnich województw Polski z Obwodem Kaliningradzkim z 1992 r., porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy polskich województw z regionem Sankt Petersburga. A. Buszko przypomina także o umowie pomiędzy Polską a Rosją o współpracy transgranicznej, a także zawartym w 1992 r. Traktacie o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy [Buszko 2010, 14].

² Aktualna wymiana handlowa między Polską i Federacją Rosyjską została zdecydowanie ograniczona. Wśród zdarzeń mających na to wpływ można wymienić budowę Gazociągu Północnego Nord Stream (czynnik strategiczny), czy choćby dokonaną aneksję Krymu przez Rosję (czynnik polityczny). Jak można odczytać ze źródeł rządowych (na portalu polskiego rządu gov.pl) „Większość formatów polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej zostało przez stronę rosyjską zamrożone”. Zob. *Polska w Rosji*, <https://www.gov.pl/web/rosja/relacje-dwustronne> [dostęp: 19.04.2020]. Według wskazanych informacji przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu, powołującej się na dane z GUS w 2017 r. – Rosja była 7 partnerem gospodarczym Polski. „Wzajemne relacje handlowe między Federacją Rosyjską i Polską pomimo wzajemnych barier taryfowych i pozataryfowych trwają i posiadają perspektywy rozwoju” [Polska Agencja Inwestycji i Han-

wych jest często poruszane i budzi zainteresowanie przede wszystkim w sferze służb specjalnych³. Brak obszernej literatury (w piśmiennictwie prawniczym) w tym obszarze można uznać jako słuszny kierunek do dyskusji. Aby odnieść się do ochrony konkurencji w Rosji należało zważyć na jej genezę historyczno-prawną. Wspominając o Związku Radzieckim należy zasygnalizować, że ocena tego dawnego, już nieistniejącego tworu, jak i obecnej pozostałości postkomunistycznej gospodarki Federacji Rosyjskiej zostały przedstawione krytycznie⁴.

Istotnym asumptem do wzmianki o ochronie konkurencji w Polsce i Rosji wydają się odmienne regulacje prawne tych państw. Federacja Rosyjska przede wszystkim przez terytorium większe od Europy, posiada odmienny mechanizm ochrony konkurencji niż w Polsce, wyrażający się w skoncentrowaniu wszelkich kompetencji w jednym organie antymonopolowym, który posiada jednostki pomocnicze (organy) na całym obszarze federacji.

Konkurencja jest zjawiskiem z natury związanym z gospodarką i sprowadza się do rywalizacji pomiędzy określonymi podmiotami działalności gos-

dlu S.A. 2018, 60-63]. Można przyjąć, iż trudno jest nawet założyć poprawę obopólnych relacji gospodarczych. Pomimo iż wskazuje się w literaturze rosyjskiej na skierowanie polityki konkurencji w stronę kapitalizmu, Federacja Rosyjska nadal przejawia mechanizmy „socjalistyczne”. „Formy konkurencji zmieniają się wraz z przemianą społeczeństwa, od jednej formy organizacji życia społecznego do innej. W warunkach socjalistycznych stosunków społecznych konkurencja przybrała formę socjalistyczną. We współczesnych warunkach Rosja odchodzi od systemu socjalistycznych stosunków społecznych na kapitalistyczny” [Yemel’yanova 2018, 241].

³ Polsko-rosyjskie relacje gospodarcze od momentu upadku ZSRR stały się niekorzystne dla Polski. Autor zwraca uwagę na silne uzależnienie Polski na rynku paliwowo-energetycznym oraz na wywieranie wpływu Rosji na polski przemysł strategiczny [Weremiuk 2015, 116-22]. „Państwowotwórcza rola sektora naftowego i gazowego w Rosji doprowadziła do jego traktowania na zasadach odbiegających od zasad rynkowych [...]. Władze rosyjskie kładą większy nacisk na realizację działań mających na celu uzależnienie energetyczne Europy od dostaw ich surowców oraz wyeliminowanie ogniów mogących ten proces zakłócić” [Grabowska 2009, 87-88].

⁴ Skrajną krytykę systemu komunistycznej gospodarki można zauważyć już w 1922 r.: „Smutny eksperyment Rosji Sowieckiej stanowi i stanowić będzie niewątpliwie w historii ludzkości jeszcze jeden dowód, iż próby stworzenia ustroju społeczno-ekonomicznego (komunistycznego) opierającego się na zaburzeniu własności prywatnej i zastąpieniu pracy i zysku dla siebie na pracę i zysk dla komuny nie tylko nie dają poprawy dobrobytu, ale prowadzą do zupełnego zaniku wytwórczej organizacji i ruiny społeczeństwa” [Borowski 1922, 48].

podarczej. Z uwagi na to, że rywalizacja ta jest lukratywna zarówno przez pryzmat interesów przedsiębiorców, jak i konsumentów, ale jednocześnie może być ona także ograniczana oraz eliminowana, wydaje się niezbędnym stworzenie narzędzi chroniących konkurencję [Powałowski 2015, 11]. Podkreślić należy, że zjawisko konkurencji nie doczekało się do chwili obecnej jakiegokolwiek ustawowej definicji w systemie prawa polskiego oraz WE [Oliszewski 2004, 35; Majewska-Jurczyk 1998, 100]. Jednakże pomimo braku legalnej definicji konkurencji należy zwrócić uwagę, że w art. 4, pkt 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵ jest uregulowane pojęcie „konkurentów”. Zatem aby można mówić o powyższym zjawisku prawnym – konkurencji, warunkiem *sine qua non* jest istnienie przedsiębiorców (konkurentów), którzy wprowadzają lub mogą wprowadzać albo nabywają lub mogą nabywać w tym samym czasie towary na rynku właściwym. Szukając jednak pozaustawowego znaczenia tego słowa niezbędne jest odniesienie się do słownikowej definicji. „Konkurencja to rywalizacja lub współzawodnictwo między jakimiś osobami, grupami osób lub przedsiębiorstwami dążącymi do osiągnięcia tego samego celu, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej [...] Konkurencja jakiejś osoby lub firmy to inna osoba lub firma rywalizująca o klientów” [Bańko 2000, 666]. Zauważyć można na podstawie powyższego, iż koniecznym elementem konkurencji jest bowiem rywalizacja, która jako taka jest wypracowanym mechanizmem dążenia do korzyści przez uczestników określonego rynku. Poprzez nieuniknioną rywalizację, która jest obecna na rynku, osoby prowadzące działalność gospodarczą zmniejszają koszty, „zwiększają wydajność i rozwijają nowe produkty”, co daje pozytywne rezultaty. Poprzez taki stan rzeczy konsumenci mają dostęp do „szerszej gamy lepszych jakościowo, tańszych towarów oraz usług”. W związku z tym taka (efektywna) konkurencja wpływa na „wzrost konkurencyjności całej gospodarki”. To z kolei ma ogromną wagę dla m.in. „dynamiki wzrostu gospodarczego”⁶.

Ważnym pojęciem stanowiącym niezbędny element konkurencji jest znaczenie jej ochrony. Pierwsze zjawiska dotyczące ochrony konkurencji miały

⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2020 r., poz. 1076 z późn. zm. [dalej cyt.: o.k.i.k.].

⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kompetencje Prezesa UOKiK*, https://uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik5.php [dostęp: 9.12.2018].

początek w czasach starożytnych w relacjach handlowych ówczesnych przedsiębiorców (w tamtejszych czasach – kupców). Ochrona ta polegała np. na zakazie lichwy czy też oszukiwania na mierze oraz wadze [Pawełczyk 2015, 112]. „Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowania w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów” (art. 1 ust. 1 o.k.i.k.). Ochrona konkurencji oznacza działania państwa w imię interesu publicznego, które zmierzają do zapewnienia przedsiębiorczym podmiotom możliwości działania na rynku w sposób niezakłócony oraz przy korzystnym otoczeniu. Także należy przez taką ochronę pojmować wszelkie przeciwdziałania niewłaściwym zjawiskom dla przedsiębiorców, jak np. uzyskaniu przez dany podmiot takiej pozycji w gospodarce⁷, która zagraża interesom innych uczestników rynku [Powałowski 2015, 24].

Warto odnieść się do okresu kształtowania gospodarki rynkowej na zasadzie wolnej konkurencji. Zdarzenie to datuje się na czas od końca XVIII w. do połowy XIX w. Od samego początku okresu kształtowania się gospodarki rynkowej przedsiębiorcy posiadali wiedzę, że im silniejsza pozycja na rynku, tym wzmożona szansa bytu na danym rynku. Z uwagi na tę okoliczność, zaczęto stosować praktyki łączenia przedsiębiorstw (zwiększał się potencjał i ranga przedsiębiorstwa) oraz przejmowania mniejszych przedsiębiorców przez większych (wzmacniała się pozycja rynkowa przedsiębiorcy). Dopiero kiedy uznano, że rynek nie może zapobiec negatywnym skutkom monopolizacji pojawił się wówczas prym ograniczenia konkurencji. Państwo więc zaczęło zakazywać określonych zachowań. Początek takiego stanu rzeczy urzeczywistniał się pod koniec XIX w. w Stanach Zjednoczonych od tzw. ustawy Shermana. Od tego czasu rozpoczęło się kreowanie publicznego prawa konkurencji, dzięki któremu państwo (przede wszystkim dla dobra interesu publicznego) interweniowało oraz uszczuplało „mechanizmy wolnokonkurencyjne” [Brzezińska-Rawa 2009, 19-21].

⁷ Np. nadużywanie pozycji dominującej – pozycji przedsiębiorcy, dzięki której może zapobiegać skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez sposobność działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów, jak i konsumentów. W ustawie jest określone domniemanie, według którego przedsiębiorca ma pozycję dominującą, gdy jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

1. Stan prawny ochrony konkurencji w Polsce

W Polsce problem ochrony konkurencji (jej odbudowy) polegał na przejściu⁸ z ustroju socjalistycznej gospodarki planowej na gospodarkę rynkową⁹. Pierwszymi aktami były: ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*¹⁰, ustawa antymonopolowa z 15 grudnia 1990 r., która została w późniejszym czasie zastąpiona aktem dostosowanym do prawa Unii Europejskiej [Olszewski 2015, 231]. Po 1989 r., kiedy gospodarka została oparta na mechanizmach wolnego rynku, dnia 24 lutego 1990 r. uchwalono ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Była ona wyznacznikiem programu reformy rynkowej, bowiem gospodarka, która istniała po systemie centralnego planowania, cechowała się ogromnym poziomem monopolizacji¹¹ oraz mogła zmniejszać skuteczność transformacji gospodarczej. W takich okolicznościach za istotne uznano m.in. promowanie konkurencji. Wtedy też został utworzony Urząd Antymonopolowy. Rozpoczął on swoją działalność po uchwaleniu statutu przez Radę Ministrów. Za priorytetowe zadanie tego Urzędu określono zapobieganie zawieraniu antykonkurencyjnych porozumień i nadużywaniu pozycji dominującej na rynku wraz z kontrolą koncentracji przedsiębiorców. Również znacząca zmiana była odnotowana w 1996 r. Wówczas Urząd Antymonopolowy otrzymał swoją aktualną nazwę, tj. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹². Uchwalona dnia 15 grudnia 2000 r. ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów*, która weszła w życie w kwietniu 2001 r. nazaczyła reguły funkcjonowania całego systemu ochrony konkurencji i konsumentów, w którym głów-

⁸ Warto nadmienić, iż owe przejście dotyczyło także sfery mentalnej. Tamtejsza konkurencja (w okresie transformacji) była „zniesztalcona” poprzez monopolizm. Zaistniała wówczas konieczność zmiany mentalności z gospodarki centralnie planowanej na wolnorynkową. Zmiana świadomości, pojmowania „reguł konkurencji”, jak i „działania w warunkach nieskrępowanej gry rynkowej” dotyczyło urzędników i innych osób pełniących funkcje publiczne [Banaśński 2005, 7].

⁹ Zob. „w skrócie” zmiany ustroju gospodarczego Polski [Olszewski 2019, XXV].

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 z późn. zm. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 47, poz. 211).

¹¹ Szerzej na temat „walki z monopolem” zob. Orłowski 2005, 37-47.

¹² Dalej cyt.: UOKiK.

wne miejsce należało do Prezesa UOKiK¹³. W celu zagwarantowania pełnej kontroli nad ochroną konkurencji i konsumentów prawodawca powołał organ o charakterze generalnym oraz określone instytucje, które uzupełniają realizację ochrony konsumentów na rynkach lokalnych, tj. Prezesa Urzędu, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznika Konsumentów i samorząd terytorialny, Krajową Radę Rzeczników Konsumentów, organizacje konsumenckie [Sagan 2015, 244-48]. Priorytetowym zadaniem Prezesa UOKiK jest realizacja właściwego funkcjonowania konkurencji jako dobra publicznie pożądanego. Prezes UOKiK sprawując swój urząd przeciwdziała praktykom ograniczającym konkurencję¹⁴. Dodatkowo Prezes UOKiK posiada mechanizmy prawne¹⁵, które stosuje w celu ochrony konkurencji. Wśród funkcji Prezesa UOKiK należy wymienić także kształtowanie polityki antymonopolowej i polityki ochrony konsumentów oraz opiniowanie projektów pomocy publicznej¹⁶. Kolejnym podmiotem jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który został uregulowany w *Kodeksie postępowania cywilnego*¹⁷ w dziale IVa „Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową”. Jest to Sąd Okręgowy¹⁸, który mieści się w Warszawie. Status prawny pozostałych instytucji reguluje o.k.i.k. W rozdziale drugim przywołanej ustawy o tytule: „Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie” ustawodawca w art. 37 stanowi, że: „zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami wykonują również: samorząd terytorialny, a także organizacje konsumenckie i inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów”. Zadaniem

¹³ UOKiK, *Krótką historią Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=5239> [dostęp: 19.12.2018].

¹⁴ Do takich działań należy uznać praktyki przedsiębiorców, polegające na zawieraniu niedozwolonych porozumień oraz nadużywaniu pozycji dominującej.

¹⁵ Szerzej na temat prawnych narzędzi stosowanych przez Prezesa Urzędu zob. UOKiK, *O UOKiK*, https://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php [dostęp: 19.12.2018].

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz. U. z 2020 r., poz. 288 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.c.].

¹⁸ Sąd ten jest właściwy m.in. w sprawach odwołań od decyzji Prezesa UOKiK oraz zażaleń na postanowienia w przypadkach wskazanych w ustawie (art. 479²⁸ § 1 pkt 1-6 k.p.c.).

samorządu terytorialnego jest prowadzenie edukacji konsumenckiej (art. 38. o.k.i.k.). Natomiast samorząd powiatowy sprawuje ochronę prawa konsumentów poprzez miejskiego (powiatowego) rzecznika praw konsumentów (art. 39 o.k.i.k.). Rzecznik Konsumentów wykonuje zaś m.in. funkcje w zakresie ochrony interesów konsumentów¹⁹. Organizacje konsumenckie przedstawiają i chronią interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej oraz samorządowej; dodatkowo mogą uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej (art. 45 ust. 1. o.k.i.k.).

2. Stan prawny ochrony konkurencji w Rosji

W Federacji Rosyjskiej nie występuje legalna definicja konkurencji²⁰, tak samo jak i w państwie polskim²¹. Jednakże w systemie prawa rosyjskiego

¹⁹ Jak wynika z art. 42.1. o.k.i.k. ochrona konsumentów przez Rzecznika dotyczy bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania informacji prawnej, inicjowania w przedmiocie stanowienia, zmiany przepisów prawa miejscowego, występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów, współdziałania z Prezesem Urzędu, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Szeroki wachlarz kompetencji Rzecznika obejmuje również możliwość (za zgodą konsumenta) wstąpienia do toczącego się postępowania, jak i wytoczenie powództwa na rzecz konsumenta.

²⁰ W piśmiennictwie podnosi się, że „konkurencja” to pojęcie, które trudno definiować, a wręcz podkreśla się, iż zdefiniowanie „konkurencji” jest niemożliwe [Szydło 2010, 19].

²¹ Brak prawnej definicji „konkurencji” nie jest zjawiskiem specyficznym dla ustawodawstwa państw Wschodu, albowiem wiele instytucji jest wyjaśnianych przez prawodawcę, chociażby w Rosji (np. definicja „mediacji”). Podstawą tego twierdzenia jest fakt, iż np. na Ukrainie ustawodawca wyjaśnia pojęcie konkurencji. W poprzedniej ustawie „O ograniczeniu monopolu i zapobieganiu nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej” – akt normatywny określał, jakie są podstawy prawne ograniczenia i „ostrzeżenia” monopolu, zapobiegania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej oraz jak państwo sprawuje kontrolę w zakresie przestrzegania przepisów antymonopolowych. W rozdziale I tej ustawy „Zagadnienia ogólne” w art. 1 „Definicja terminów” (wyjaśnienia ustawowe), poniżej słowa „towar”, „organ władzy publicznej”, było napisane, że „konkurencja” to „konkurencyjność przedsiębiorców, gdy ich niezależne działania ograniczają możliwości każdego z nich wpływając na ogólne warunki sprzedaży towarów na rynku i stymulują produkcję tych towarów, których potrzebuje konsument”. Jeśli zaś chodzi o obowiązującą ustawę „O ochronie konkurencji gospodarczej” można odczytać, iż „konkurencja gospodarcza (konkurencja) – konkurencja między podmiotami gospodarczymi w celu uzyskania poprzez własne osiągnięcia, przewagi nad innymi podmiotami gospodarczymi, w skutek czego konsumenci, podmioty gospodarcze mają możliwość wybrania między kilkoma sprzedawcami, kupującymi, a indywidualany podmiot gospodarczy nie może określić warunków obrotu towarami na rynku”. Zakon Ukrainy *Pro обмежнення моно-*

pojęcie to jest obecne w kodeksie cywilnym (dwa razy). Po raz pierwszy (w części pierwszej)²² w art. 10. ust. 1. zd. 2. KC FR I. Przepis ten stanowi: Wykorzystywanie prawa cywilnego w celu ograniczenia konkurencji, a także nadużywanie pozycji dominującej na rynku jest niedozwolone. Również w art. 1033 ust. 1 KC FR II²³. Artykuł ten bowiem zawiera w swej treści słowo „konkurentów” [Belyayeva 2006, 206].

Geneza historyczno-prawna prawa konkurencji w Rosji była zupełnie „innym wymiarem” w porównaniu do państwa polskiego. W narodowej gospodarce ZSRR monopolizm wyrażany był w najbardziej skrajnych formach, które powodowały wielkie szkody dla gospodarki. Reformy lat 90. w Federacji Rosyjskiej poświęcały wiele uwagi na walkę z monopolem. Pojawienie się przepisów antymonopolowych wynikało z potrzeby wdrożenia środków zapewniających „normalne” funkcjonowanie rynku i wcielenia sprzyjających warunków dla rozwoju środowiska, w którym istnieje konkurencja²⁴. W 1990 r. ustanowiono Państwowy Komitet Rosyjskiej Sowieckiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki ds. Polityki Antymonopolowej i Wspierania Nowych Struktur Gospodarczych, zgodnie z ustawą tej republiki „O republikańskich ministerstwach i komitetach państwowych”. W 1992 r. w celu zapewnienia rozwoju „stosunków rynkowych” w Federacji Rosyjskiej zatwierdzono nowe rozporządzenie w sprawie polityki antymonopolowej i wspierania nowych struktur gospodarczych (wyposażono organy w nowe zadania oraz funkcje) oraz zwiększono liczbę robotników „aparatu centralnego”. W marcu 1997 r. powyższy komitet został przekształcony w Państwowy Ko-

polizmu ta nedopushchennya nedobrosovisnoyi konkurentsii u pidpnyemnyts'ki diyal'nosti [ustawa Ukrainy *O ograniczeniu monopolu i zapobieganiu nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej*. Ustawa utraciła moc na podstawie ustawy Nr 2210-III (2210-14) z 11.01.2001, BBP, 2001, Nr 12, s. 64]; zakon Ukrainy *Pro zakhyt ekonomichnoyi konkurentsii* [ustawa Ukrainy *O ochronie konkurencji gospodarczej*, Informacje Rady Najwyższej Ukrainy, 2001, Nr 12, s. 64, z późn. zm.]; zob. aktualny stan prawny ustawy: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>. Szerzej o prawie konkurencji Ukrainy w języku polskim zob. https://ukraine.trade.gov.pl/f/download/fobject_id:366404 [dostęp: 8.12.2019].

²² Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) [Kodeks cywilny Federacji Rosyjskiej (część pierwsza) z 30.11.1994, Nr 51-FZ] [dalej cyt.: KC FR CZ I].

²³ Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' vtoraya) [Kodeks cywilny Federacji Rosyjskiej (część druga) z 26.01.1996, Nr 14-FZ] [dalej cyt.: KC FR CZ II].

²⁴ Zob. <http://knowledge.su/a/antimonopolnoe-zakonodatelstvo> [dostęp: 12.12.2018].

mitet Antymonopolowy Federacji Rosyjskiej. Dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 22 września 1998 r. zlikwidowano szereg komitetów i służb zajmujących się regulacją antymonopolową, a na ich miejsce powołano Ministerstwo Federacji Rosyjskiej ds. Polityki Antymonopolowej i Wspierania Przedsiębiorczości. Dnia 9 marca 2004 r. Ministerstwo zostało zniesione, a jego uprawnienia zostały przekazane innym departamentom – nowo utworzonej Federalnej Służbie Antymonopolowej²⁵, która jest obecnie głównym organem antymonopolowym. Dla określenia zakresu uprawnień tej służby wydano postanowienie²⁶ o nazwie „Pytania służby antymonopolowej”²⁷. Aktem prawnym Prezydenta Federacji Rosyjskiej (Nr 373) z 21 lipca 2015 r., zostały przekazane funkcje owej instytucji w zakresie regulacji taryf²⁸. Na oficjalnej stronie rządowej FSA w zakładce „Misja, cele, wartości” jest napisane, iż służba ta działa w zakresie swobody konkurencji i skutecznej ochrony przedsiębiorczości dla „przyszłej Rosji” – „Wolna konkurencja między uczestnikami rynków stymuluje rozwój nowych technologii i poszukiwania najbardziej wydajnych metod produkcji. Prowadzi to do wzrostu konkurencyjności towarów, zrównoważenia ich w jakości i cenie, oraz do zwiększenia wyboru dla konsumenta. Na tej podstawie, intencją FSA Rosji jest zapobieganie i ograniczenie działań ograniczających konkurencję ze strony podmiotów gospodarczych, naturalnych monopolii i organów władzy państwowej”. Dodatkowo na stronie internetowej wskazane są konkretne cele, które realizuje owa służba: korzystne oraz konkurencyjne otoczenie (środowisko) w obszarach działalności podmiotów gospodarczych, które nie są naturalnymi monopolami; równy dostęp do towarów (pracy, usług), naturalnych monopolii oraz rozwój konkurencji w potencjalnie konkurencyjnych rodzajach ich działalności; zakończenie antykonkurencyjnej ingerencji władz w funkcjonowanie rynków, wysoka efektywność wydatków budżeto-

²⁵ Dalej cyt.: FSA. Zob. Rządowa strona tego organu w wersji angielskiej: <http://en.fas.gov.ru/> [dostęp: 12.12.2018].

²⁶ FSA, *Postanovleniye Pravitel'stva RF «Voprosy federal'noy Antimonopol' Sluzhby»* (V red. *Postanovleniyapraavitel'stva RF ot 04.9.2015*), <https://fas.gov.ru/documents/576590> [dostęp: 12.12.2018].

²⁷ *Antimonopol'naya politika raznykh stran*, https://studbooks.net/1985908/ekonomika/antimonopolnaya_politika_raznyh_stran [dostęp: 12.12.2018].

²⁸ FSA, *Istoriya antimonopol'nogo regulirovaniya v Rossii*, <https://fas.gov.ru/pages/about/overview/istoriya-antimonopolnogo-regulirovaniya-v-rossii.html> [dostęp: 12.12.2018].

wych przy składaniu państwowych i komunalnych zamówień; skuteczna realizacja polityki państwa w zakresie kontroli inwestycji zagranicznych co do podmiotów gospodarczych, które mają strategiczne znaczenie dla zapewnienia obrony kraju oraz bezpieczeństwa państwa. Służba ta opisuje swoje motto, które brzmi następująco: legalność, równość, sprawiedliwość; dodatkowo FSA deklaruje swoje „wartości”, tj. otwartość, współpraca, efektywność²⁹.

Według danych z oficjalnej strony FSA ma określone kierunki działalności. Jeśli chodzi o antymonopolową regulację Rosji, dotyczy ona obszarów takich jak: kontrola przetargów³⁰; kontrola dystrybucji własności państwowej i komunalnej³¹; w dystrybucji zasobów naturalnych³²; w dziedzinie komunikacji; w kompleksie paliwowo-energetycznym; w przemyśle chemicznym; w dziedzinie technologii informacyjnej; w budownictwie i nierucho-

²⁹ FSA, *Nasha missiya*, <https://fas.gov.ru/pages/about/mission.html> [dostęp: 12.12.2018].

³⁰ „Kontrola działań władz federalnych, regionalnych i lokalnych, operatorów stron elektro- nicznych podczas przetargów zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji, między innymi przy: prowadzeniu otwartych konkursów ma prawo do zawierania umów koncesyjnych; składaniu ofert przy rozporządzeniu majątkiem dłużnika; rozporządzeniu nieruchomości przekształconej we własność państwową; prowadzeniu otwartych konkursów na wybór spółek zarządzających budynkami mieszkalnymi”. Zob. FSA, *Kontrol' provedeniya trgov*, <https://fas.gov.ru/spheres/22> [dostęp: 9.02.2019].

³¹ „Kontrola działalności władz federalnych, regionalnych i lokalnych korzystających z praw do nieruchomości państwowych i komunalnych w przypadku: przeniesienia własności i/lub praw użytkowania, a także prywatyzacji takiej własności”. Zob. FSA, *Kontrol' raspredeleniya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushchestva*, <https://fas.gov.ru/spheres/21> [dostęp: 9.02.2019].

³² „Kontrola działalności władz federalnych, regionalnych i lokalnych na rynkach rybołów- stwa oraz hodowli ryb, w przypadku korzystania z obszaru obiektu wodnego, świadczenia usług w zakresie polowań”. Zob. FSA, *V sfere raspredeleniya prirodnikh resursov*, <https://fas.gov.ru/spheres/19> [dostęp: 9.02.2019].

mościach³³; w gospodarce mieszkalnie-komunalnej³⁴; w sferze społecznej³⁵; w dziedzinie transportu; w kompleksie rolno-przemysłowym; w energetyce³⁶; w przemyśle; w kontroli organów; w kompleksie obronno-przemysłowym; na rynkach finansowych³⁷; na rynku usług w zakresie cel; na rynku produkcji alkoholu; na rynku produkcji tytoniu; kontrola nieuczciwej konkurencji; w bezpieczeństwie; w zwalczaniu karteli; przegląd praktyki odwołania administracyjnego³⁸. Jak informuje FSA, powyższe strefy działania

³³ „Kontrola działalności organów rządowych, spółek i innych organizacji wykonujących funkcje w zakresie: przeprowadzania badań inżynierskich; gospodarce gruntami, kartografii i geodezji; przygotowania dokumentacji projektowej”. Zob. FSA, *V sfere stroitel'stva i nedvizhimosti*, <https://fas.gov.ru/spheres/14> [dostęp: 10.02.2019].

³⁴ Jest to kompleks infrastruktury inżynierskiej – budynków i budowli o różnym przeznaczeniu, a także system przedsiębiorstw i instytucji zapewniających gwarantowany poziom usług mieszkaniowych. Zob. https://administrative_procedural_law.academic.ru/77/%D0%96%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D0%BE [dostęp: 7.02.2019]. „Uprawnienie FSA Rosji w zakresie strefy mieszkalnej i usług komunalnych polega na sprawowaniu kontroli w takich sektorach jak: zaopatrzenie w ciepło, zaopatrzenie w wodę, gospodarowanie odpadami, usługi mieszkaniowe, zarządzanie budynkami mieszkalnymi”. Ponadto w kompetencji FSA są również działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów antymonopolowych przez podmioty gospodarcze i władze. Zob. FSA, *V ZHKKH*, <https://fas.gov.ru/spheres/13> [dostęp: 10.02.2019].

³⁵ „Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem przepisów antymonopolowych w dziedzinie opieki zdrowotnej i polityki społecznej, edukacji, kultury, nauki, sportu i turystyki na następujących rynkach: środków leczniczych do użytku medycznego; produktów medycznych; usług medycznych; usług w zakresie socjalnej ochrony obywateli; usług edukacyjnych; usług w dziedzinie kultury i sztuki”. Zob. FSA, *V sotsial'noy sfere*, <https://fas.gov.ru/spheres/12> [dostęp: 10.02.2019].

³⁶ FSA Rosji w tym obszarze, monitoruje przestrzeganie niedyskryminującego dostępu do usług przesyłania energii elektrycznej. Dodatkowo organ ten zatrzymuje manipulację cen na hurtowych i detalicznych rynkach energii elektrycznej. Nadto podejmuje on działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów antymonopolistycznych. Zob. FSA, *V elektroenergetike*, <https://fas.gov.ru/spheres/8> [dostęp: 10.02.2019].

³⁷ Obszar ten dotyczy monitorowania przestrzegania przepisów antymonopolowych i innych aktów normatywnych regulujących kwestie ochrony konkurencji na rynkach usług bankowych, ubezpieczeniowych i leasingowych; usług profesjonalnych uczestników rynku papierów wartościowych, niepaństwowych funduszy emerytalnych i organizatorów handlu”. Zob. FSA, *Na finansovykh rynkakh*, <https://fas.gov.ru/spheres/3> [dostęp: 2.02.2019].

³⁸ Przegląd praktyki odwołania administracyjnego został przygotowany przez Grupę Roboczą Stowarzyszenia Ekspertów Antymonopolowych i FSA Rosji. W przeglądach tych rozpatrywane są najbardziej „głośne i interesujące” sprawy centralnego aparatu FSA. Zob. Przegląd praktyki rozpatrzenia skarg [...] za drugi kwartał 2018 r.: FSA Rosji, Assotsia-

są pewnym kompleksem ekonomicznych, administracyjnych oraz legislacyjnych środków wdrożonych przez tę instytucję, w celu zapewnienia warunków konkurencji rynkowej i zapobieganiu nadmiernej monopolizacji rynku, który zagraża „normalnemu” funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego³⁹. Dodatkowo, oprócz wyżej wymienionych obszarów działania analizowanej służby, można wymienić jej politykę: regulacji taryfowej, kontroli zamówień publicznych, kontroli reklamy, kontroli porządku obrony państwa, kontroli inwestycji zagranicznych oraz kontroli w strefie handlu⁴⁰. Warto zaakcentować, iż obecne antymonopolowe ustawodawstwo Rosji składa się z norm Konstytucji FR⁴¹, ustawy o konkurencji, wydanych zgodnie z nią ustaw federalnych, dekretów/ukazów Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz postanowień rządu Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej (art. 8)⁴² gwarantuje się jedność przestrzeni gospodarczej i wsparcia konkurencji. Dodatkowo ustawodawstwo antymonopolowe jest federalne, ponieważ Konstytucja FR (art. 71, pkt zh)⁴³ przewiduje stanowienie prawnych podstaw jednolitego rynku w ramach wyłącznej kompetencji Federacji Rosyjskiej. Dodatkowo przepisy prawa antymonopolowego oparte są również na podstawie traktatów międzynarodowych, gdyż zgodnie z Konstytucją

tsiya antimonopol'nykh ekspertov, Obzor praktiki rassmotreniya zhalob na resheniya i predpisaniya upravleniy Federal'noy antimonopol'noy sluzhby Rossiyskoy Federatsii, *podannykh v poryadke chasti 6 stat'i 23 Federal'nogo zakona ot 26 iyulya 2006g. №135-FZ «O zashchite konkurentsii» za vtoroy kvartal 2018 goda*, <https://fas.gov.ru/attachment/176399/download?1535971002> [dostęp: 9.02.2019].

³⁹ FSA, *Antimonopol'noye regulirovaniye*, <https://fas.gov.ru/spheres/2> [dostęp: 13.12.2018].

⁴⁰ Zob. <https://fas.gov.ru/spheres/2> [dostęp: 13.12.2018].

⁴¹ Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii' [Konstytucja Federacji Rosyjskiej uchwalona ogólnokrajowym głosowaniem 12.12.1993, ze zmianami naniesionymi przepisami Federacji Rosyjskiej o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 30.12.2008 Nr 6-FKZ, z 30.12.2008 Nr 7-FKZ, z 5.02.2014 Nr 2-FKZ, z 21.07.2014 Nr 11-FKZ] [dalej cyt.: Konstytucja FR].

⁴² „W Federacji Rosyjskiej gwarantuje się jedność przestrzeni gospodarczej, swobodny przepływ towarów, usług i środków finansowych, wsparcie konkurencji, swobodę działalności gospodarczej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji FR).

⁴³ „Ustanowienie podstaw prawnych jednolitego rynku; regulacje finansowe, walutowe, kredytowe, celne, emisja pieniądza, podstawy polityki cenowej; federalne służby gospodarcze, w tym banki federalne” (art. 71 pkt zh Konstytucji FR).

tucją FR (art. 15 ust. 4)⁴⁴, przyjęte zasady i normy prawa międzynarodowego oraz traktaty międzynarodowe Federacji Rosyjskiej są integralną częścią jej systemu prawnego. W związku z tym, szczególne znaczenie ma ujednoczenie norm prawa antymonopolowego, które są urzeczywistniane w formie umów międzynarodowych⁴⁵.

Podstawowym aktem normatywnym regulującym prawo antymonopolowe w Rosji jest ustawa z dnia 26 lipca 2006 r. *O ochronie konkurencji*⁴⁶. W ustawie tej znajdują się ograniczenia wolności działalności gospodarczej i swobody umów podmiotów gospodarczych, które zajmują pozycję dominującą. Obecność danej pozycji jest ustalana na podstawie określenia udziału firmy (działalności gospodarczej) w całkowitej sprzedaży na rynku. Dla przykładu, zgodnie z tą regulacją zabronione jest: ustanawianie monopolowej – wysokiej, monopolowej – niskiej ceny towaru; wycofanie towarów z obiegu, jeżeli wynikiem takiego wycofania był wzrost ceny towarów; nakładania na kontrahenta warunków umowy, które są dla niego niekorzystne lub nie są związane z przedmiotem umowy; ekonomiczne lub technologiczne nieuzasadnione zmniejszenie lub zaprzestanie produkcji towarów, jeżeli istnieje zapotrzebowanie na ten towar lub złożono zamówienie na jego dostawę, przy istnieniu możliwości (opłacalnej) jego produkcji; ekonomiczne lub technologiczne nieuzasadnione odmawianie lub uchylanie się od zawarcia umowy z poszczególnymi nabywcami (klientami) w przypadku istnienia możliwości produkcji lub dostawy odpowiednich towarów; ekonomicznie, technologicznie i w inny sposób nieuzasadnione ustalanie różnych cen (taryf) dla tego samego produktu, chyba że prawo federalne stanowi inaczej; ustanowienie przez instytucję finansową nieuzasadnionej wysokiej lub nieuzasadnionej niskiej ceny usługi finansowej; tworzenie dyskryminujących warunków; utrudnianie dostępu do rynku towarowego lub wyjścia z rynku towarowego innym podmiotom gospodarczym; naruszenie procedury ustala-

⁴⁴ „Ogólnie przyznane normy i zasady prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej stanowią jej integralną część systemu prawnego. Jeżeli poprzez umowę międzynarodową Federacji Rosyjskiej zostały przyjęte inne prawa, niż te przewidziane przez ustawę, to wówczas stosuje się prawo umowy międzynarodowej” (art. 15 ust. 4 Konstytucji FR).

⁴⁵ Zob. <http://knowledge.su/a/antimonopolnoe-zakonodatelstvo> [dostęp: 13.12.2018].

⁴⁶ *Federal'nyy zakon O zashchite konkurentsii*: <https://legalacts.ru/doc/FZ-o-zawite-konkurencii/> [dostęp: 23.04.2020].

nia cen, ustanowionej aktami normatywnymi. Wraz z powyższym federalna ustawa *O ochronie konkurencji* wprowadza również kontrolę nad fuzjami organizacji, sprzedażą i zakupem dużych udziałów w przedsiębiorstwach, a także zakaz koordynacji cen między podmiotami gospodarczymi, dzielenia rynku i niektórych innych praktykach⁴⁷. Za bezprawne działania, które naruszają prawo antymonopolowe, podmioty antymonopolowe mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności przyjmującej postać: cywilnej, administracyjnej oraz karnej. Pierwsza z wymienionych konsekwencji dotyczy dochodzenia odszkodowań spowodowanych bezprawnymi działaniami (bezczywności) zarówno podmiotów gospodarczych, jak i organów wykonawczych, organów samorządu terytorialnego oraz ich urzędników. Zysk, który zostaje w ten sposób osiągnięty (w wyniku naruszenia przepisów antymonopolowych), zostaje przeniesiony do federalnego budżetu. Miara zaś odpowiedzialności administracyjnej⁴⁸ jest określona w *Kodeksie Federacji Rosyjskiej o administracyjnych czynach zabronionych*⁴⁹. W szczególności art. 19 ust. 8 przewiduje odpowiedzialność za nieprzedstawienie wniosków, oświadczeń, informacji organowi antymonopolowemu, organowi regulującemu naturalne monopole. W przypadku reżimu karnego, odpowiedzialność za monopolistyczne działania i ograniczenie konkurencji określa art. 178 *Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej*⁵⁰. Artykuł ten przewiduje kary za działania popełniane poprzez ustanawianie monopolistycznych wysokich lub niskich cen „ograniczając konkurencję poprzez ograniczenia dostępu do rynku, eliminowanie z niego innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, ustalanie lub utrzymywanie jednolitych cen”⁵¹.

⁴⁷ Pravovoy status monopoliiy. Antimonopol'noye Zakonodatel'stvorossii, yego rol' v organizatsii marketingovoy deyatel'nosti, <http://www.konspektov.net/question/2682160> [dostęp: 11.12.2018].

⁴⁸ Ofitsial'nyy sayt kompanii «Konsul'tantplyus», *Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh ot 30.12.2001 N 195-FZ (red. ot 28.11.2018)*, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [dostęp: 12.12.2018].

⁴⁹ *Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh* [Kodeks Rosyjskiej Federacji o administracyjnych czynach zabronionych] z 30.12.2001, Nr 195-FZ (ze zm. 17.06.2019).

⁵⁰ *Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [Kodeks karny Rosyjskiej Federacji] z 13.06.1996, Nr 63-FZ (ze zm. 29.05.2019).

⁵¹ Zob. <https://studfiles.net/preview/4083439/page:62/> [dostęp: 11.12.2018].

Podsumowanie

Na podstawie powyższej analizy prawnej w przedmiocie konkurencji w Polsce oraz w Rosji należy zauważyć, że obydwa kraje posiadają mechanizm ochrony konkurencji. W Polsce kluczową rolę w przedmiocie ochrony konkurencji pełni Prezes UOKiK. W Rosji z kolei funkcję tę sprawuje FSA.

Po pierwsze, trzeba stwierdzić, że Prezes UOKiK nie koncentruje jako organ wszystkich uprawnień tak, jak to ma miejsce w przypadku FSA. Polityka prawna Polski uprawnia realizację ochrony konkurencji nie tylko „na danym szczeblu terytorialnym”, tj. różne instytucje z osobna zajmują się ochroną konkurencji w postaci sądu, rzeczników konsumentów czy nawet organizacji konsumenckich. FSA Rosji przekazuje kompetencje związane z monitorowaniem prawa antymonopolowego jedynie organom terytorialnym⁵². Można powiedzieć, iż Polska posiada zatem wiarygodniejsze rozwiązanie prawne, dające większą gwarancję ochrony konkurencji.

Po drugie, na uwagę zasługuje wniosek dotyczący rozwoju instytucji ochrony konkurencji, który wynika z analizy prawno-historycznej. Polska, mimo dawnego kryzysu spowodowanego przez gospodarkę centralnie planowaną (obecną i wtedy w Rosji), znacznie szybciej „przeszła” do ustroju gospodarki rynkowej. Podnieść można fakt, że zarówno instytucja Prezesa UOKiK, jak i wejście polskiej ustawy o ochronie konkurencji miało miejsce wcześniej niż w przypadku FSA oraz rosyjskiej ustawy *O ochronie konkurencji*.

Po trzecie, wspomnieć należy o kazuistycznym charakterze instytucji ochrony konkurencji w Rosji. W Federacji Rosyjskiej poprzez tak dużą ilość obszarów, które reguluje FSA, wydają się być one instrumentem prawnym mniej rozsądnym (poprzez możliwość szerokiej ich interpretacji) w przeciwieństwie do spójnych oraz przejrzystych rozwiązań w tym zakresie w sys-

⁵² Obecnie struktura FSA Rosji obejmuje 84 organy terytorialne działające na terytorium 85 podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej (na mocy rozporządzenia FSA Rosji nr 30 z 26.01.2011 [*prikaz FAS Rossii ot 26.01.2011 № 30*]). Organy te pełnią funkcję monitorowania zgodności prawa antymonopolowego. Zob. FSA, *Istoriya sozdaniya territorial'nykh organov FAS Rossii*, <https://fas.gov.ru/pages/offices/istoriya-sozdaniya-territorialnyx-organov-fas-rossii.html> [dostęp: 30.11.2019]; także wskazane przez FSA Rosji strony internetowe tych jednostek: FSA, *Sayty territorial'nykh organov*, <https://fas.gov.ru/units> [dostęp: 30.11.2019].

temie prawa polskiego. Specyfika ta może być wynikiem charakteru gospodarki tych państw. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP⁵³ podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu oraz współpracy partnerów społecznych. Konstytucja Federacji Rosyjskiej również gwarantuje m.in. powyższą wolność działalności gospodarczej (art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji FR), jednakże poprzez czynniki zewnętrzne gwarancje te mogą być uzależnione od innych okoliczności, np. politycznych. Wówczas nie spełniają one swojej funkcji. W Rosji, mimo transformacji z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową, reformy te zostały przeprowadzone w sposób „chaotyczny”⁵⁴. Oznacza to, że w przypadku Federacji Rosyjskiej z wielką ostrożnością należy pisać o gospodarce rynkowej⁵⁵ ze względu na widoczną w praktyce „gospodarkę oligarchiczną” (system oligarchii rynkowej).

⁵³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

⁵⁴ Jak słusznie zauważają badacze Rosji, w tym jej historii: „Okres, który nastąpił w dziejach Rosji po rozpadzie Związku Sowieckiego oraz upadku rządów komunistycznych, często postrzegany jest jako etap «transformacji». Jednakże ku czemu ona zmierza? Patrząc z perspektywy Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej, z ideą tą wiąże się zwykle gospodarka rynkowa i liberalna demokracja. Wielu Rosjan na to zresztą liczyło. Pytanie to pozostaje jednak nadal bez odpowiedzi. Upłynęło jeszcze zbyt mało czasu, by konkretnie zdefiniować polityczną, społeczną i kulturalną kondycję postkomunistycznej Rosji. Mnogość określeń z przedrostkiem *post-*, używanych w odniesieniu do historii Rosji po 1991 r. – postkomunistyczny, postsocjalistyczny, postradziecki, posttotalitarny – przypomina o niepewności co do teraźniejszości oraz ogromnym znaczeniu przeszłości. Zarówno rosyjscy, jak i zachodni naukowcy zaproponowali dotychczas rozmaite określenia dotyczące najnowszych dziejów tego państwa, które również sugerują niejednoznaczny charakter transformacji: „niedokończona rewolucja”, „liberalna demokracja” czy „demokracja zarządzania” (o odejściu od komunistycznego autorytaryzmu w polityce), „kapitalizm kołesiów”, „oligarchiczny korporacjonizm”, „feudalizm przemysłowy” czy „kapitalizm biurokratyczny” (o rezygnacji z komunistycznego nadzoru oraz planowania w gospodarce)” [Riasanovsky i Steinberg 2009, 655-56].

⁵⁵ „Wrz z upadkiem gospodarki sowieckiej i powstaniem przedsiębiorczości prywatnej rozpowszechniło się wymuszanie pieniędzy w zamian za ochronę. W najprostszym formie dotyczyło to zmuszania do regulamych opłat za «dach» (ros. krysza) osłaniający przed innymi gangami, ulicznymi bandytami, milicją i politykami (wszyscy konkurowali ze sobą, oferując kryszę). Najlepszej jakości krysza zapewniała rzeczywistą ochronę, a nawet egzekwowanie umów czy praw własności w kontaktach między firmami i jednostkami w okresie, gdy państwo i system prawny niedomagały. W gorszym wydaniu kojarzyła się

Rzeczpospolita Polska oraz Federacja Rosyjskiej to państwa, które regulują wspomnianą ochronę konkurencji na własny sposób legislacyjny. Istnieją różnice w kompetencjach, w strukturach tychże organów, mimo to rozwiązania prawne polegające na przeciwdziałaniu monopolizacji, ochrony konkurencji i wspierania konkurencji są obecne zarówno w Polsce, jak i w Rosji.

PIŚMIENNICTWO

- Banasiński, Cezary. 2005. „Słowo wstępne.” W *Ochrona Konkurencji i Konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. Cezary Banasiński, 7. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Bańko, Mirosław, red. 2000. *Inny Słownik Języka Polskiego PWN. A-Ó*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Belyayeva, Ol'ga Aleksandrovna. 2006. *Predprinimatel'skoye pravo. Uchebnoye posobiye*. Red. Lyandres Vladimir Borisovich. Moskwa: Yuridicheskaya firma KONTRAKT, Izdatel'skiy Dom INFRA-M.
- Borowski, Feliks. 1922. *Gospodarka Bolszewicka w Rosji*. Warszawa: Wydawnictwo „Ligi Pracy”.
- Brzezińska-Rawa, Anna. 2009. *Zakaz nadużywania pozycji dominującej we wspólnocie w polskim prawie antymonopolowym*. Toruń: Dom Organizatora.
- Buszko, Andrzej. 2010. *Nieformalne aspekty biznesu. Rosja, kraje arabskie, Hongkong-Chiny*. Warszawa: Placet.
- Grabowska, Anna. 2009. „Dylematy energetyczne Federacji Rosyjskiej.” *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 1:78-88.
- Iskra, Wiesław. 2004. *Polska-Rosja-UE. Relacje ekonomiczne*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Majewska-Jurczyk, Barbara. 1998. *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

z jednoznacznym wymuszeniem: płacie albo my was do tego zmusimy i zaplacicie nawet życiem [...]. Grupy przestępcze, stylizujące się nierządno na „mafie” [...] inwestowały w banki, kasyna i inne przedsiębiorstwa [...]. Przestępca gospodarka często splatała się z legalną. Tak było w wypadku niedozwolonych prawem i czasami brutalnych środków stosowanych dla umożliwienia późniejszych, całkowicie legalnych czynności, nielegalnych prywatyzacji niekwestionowanych przez prawo, przestępców prowadzących całkowicie legalną działalność gospodarczą [...]. Sytuacja przedstawiała się w tak zwanych czarnych dziurach społecznych. Władze państwowe, system prawny oraz społeczeństwo obywatelskie zostały tam zastąpione przez bezprawie [...]. Politycy, przedsiębiorcy i dziennikarze stali się obiektami zamachów [...]. Zabójstwa na zlecenie rozpowszechniły się zwłaszcza w niektórych prowincjonalnych miastach, takich jak ośrodek przemysłu samochodowego Togliatii, gdzie wpływy mafii były wyjątkowo silne [...]” [tamże, 698-99].

- Olszewski, Jan. 2004. *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Olszewski, Jan. 2015. „Prawo ochrony mechanizmów rynkowych.” W *Publiczne Prawo Gospodarcze*, red. Jan Olszewski, 229-31. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Olszewski, Jan. 2019. „Charakterystyka ustroju gospodarczego Polski.” W *Prawo gospodarcze. Kompendium*, red. Jan Olszewski, wyd. 8, XXV. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Orłowski, Witold. 2005. „Piętnaście lat walki z monopolem – kilka uwag z perspektywy makroekonomicznej.” W *Ochrona Konkurencji i Konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. Cezary Banasiński, 37-47. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Pawelczyk, Mirosław. 2015. „Publiczne prawo konkurencji.” W *Publiczne prawo gospodarcze zarys wykładu*, red. Rafał Blicharz, 112-48. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. 2018. *Rosja. Przewodnik po rynku*. Warszawa: Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A.
- Powałowski, Andrzej. 2015. *Prawo ochrony konkurencji*. Warszawa: Difin.
- Riasanovsky, Nicholas V., i Mark Steinberg. 2009. *Historia Rosji*. Tłum. Anna Bernarczyk, i Tomasz Tesznar. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sagan, Beata. 2015. „Organizacja ochrony konkurencji i konsumentów.” W *Publiczne Prawo Gospodarcze*, red. Jan Olszewski, 244-48. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szydło, Marek. 2010. *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Weremiuk, Sławomir. 2015. „Polska wobec Rosji w latach 1992-2014. Od zależności postimperialnych do trudnych relacji. Analiza wybranych aspektów.” *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 13:116-22.
- Yemel'yanova, Lyudmila Andreyevna. 2018. „Osnovy konkurentssii kak sotsial'nogo yavleniya i yeye osobennosti v professional'noy deyatel'nosti.” *Sotsiologiya i politologiya* 4:235-53.

Prawo ochrony konkurencji w Polsce oraz w Rosji

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prawo konkurencji w Polsce oraz w Rosji. W dzisiejszych czasach w Polsce, jak i w Rosji, aby móc działać na wolnym rynku, niezbędna jest ochrona przed postępowaniem innych przedsiębiorców, którzy mogą ograniczać możliwości związane ze swobodnym realizowaniem swych interesów.

Każde z przywołanych państw posiada własne organy, które działają w sposób odmienny, jednakże w tym samym celu – ochrony konkurencji. Aby wykazać różnice tej regulacji prawnej w Polsce oraz w Rosji należało dokonać opisu, analizy prawno-porównawczej, a także rysu prawno-historycznego omawianego zagadnienia dla ukazania wniosków z badań z wykorzystaniem źródeł zagranicznych. Celem niniejszego artykułu jest więc opis oraz porównanie prawa ochrony konkurencji w powyższych państwach.

Słowa kluczowe: prawo konkurencji, prawo antymonopolowe, ochrona konkurencji

Competition Law in Poland and in Russia

Summary

The subject of the article is competition law in Poland and in Russia. Nowadays, in Poland and Russia, in order to be able to operate on the free market it is necessary to provide protection against behaviours of other entrepreneurs, who may limit the possibilities related to pursuing one's interests. Each of the aforementioned countries has its own bodies that operate differently but for the same purpose – to protect competition. In order to show the differences of this legal regulation in Poland and in Russia one should provide a description, legal and comparative analysis and a legal and historical sketch of the discussed issue in order to present the conclusions of the research using foreign sources. The aim of this article is, therefore, the description and comparison of the competition law in the abovementioned countries.

Key words: competition law, antitrust law, competition protection

Information about Author: JAN KOZACZEK, M.A., Institute of Legal Sciences, College of Social Sciences, University of Rzeszów; ul. Cicha 2, 35-326 Rzeszów, Poland; e-mail: jankrzysztofkozaczek@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-3207-1447>

Małgorzata Nowińska

ECONOMIC ACTIVITY CONDUCTED BY PUBLICLY OWNED ESTABLISHMENTS. THE CASE OF MUSEUM

Legal person governed by public law are normally divided into corporate bodies, fixed establishments, and foundations [Fundowicz 2005, 234]. Publicly owned establishments have an important role in the society as they perform numerous public tasks. As users of publicly owned establishments, i.e. those who benefit from the services that such establishments offer, whether facultative (a library, museum or theatre) or compulsory (school or treatment), we expect the top quality offering. In principle, it is the organizer of an establishment that should secure the financial resources to run its activities, as in, e.g. a cultural institution. However, sometimes received funding proves insufficient. The article tackles the question of whether and when it is possible for a publicly owned establishment to engage in a business activity. It discusses the case of a museum. In addition, the mission of public administration is addressed in the context of conducting a non-profit making activity.

1. The concept of economic activity

In accordance with Art. 3 of the Act of 6 March 2018 on Entrepreneurs,¹ economic activity is defined as an organized gainful activity performed on one's own and on a continuous basis. This is a legal and universal definition of economic activity. Still, the act proposes a set of specific attributes that such an activity should possess to be considered economic within the meaning of the said law [Komierzyńska-Orlińska 2019, 49-50].

The main attribute is profit-making, which is the main purpose of any business. Conducting business for profit means striving to grow assets and achieve

MALGORZATA NOWIŃSKA, M.A., Ph.D. student in the Department of Administrative Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration, the John Paul II Catholic University of Lublin; Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Poland; e-mail: malgorzata.nowinska2@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2362-3166>

¹ Journal of Laws of 2019, item 1292 as amended.

a specific gain, i.e. profit [ibid., 53]. Determination of the profit-making purpose is clearly subjective and stems from the actual intention of the business entity [Powałowski 2018, 33]. This means that even if an economic activity does not raise measurable economic revenue but is conducted with a view to making a profit, the profit-making condition is met. Economic activity must also be organized, i.e. its performance must be actually and legally planned by the business entity which takes a number of organizational measures for that purpose [Sieradzka 2013, 42]. This organization occurs in two forms: functional, i.e. how a business is run, and structural, i.e. how its assets held by the business entity are structured and intertwined [Powałowski 2018, 31].

Another attribute of economic activity is its continuity. As explained by the Voivodeship Administrative Court in its justification of the judgement of 27 April 2005, continuity can be considered in three aspects: time, goal (plan), and the basis of maintenance. The element of continuity indicates a relatively firm intention to perform an economic activity, which does not exclude the option of conducting it only seasonally or until the goal set by the business entity is achieved. The legislator intended to eliminate incidental and occasional projects as economic activities. To maintain continuity, it is sufficient that the overall economic circumstances demonstrate the intention to repeat a specific set of gainful activities. This activity should be permanent and planned (purposeful), regardless of whether the plan is long- or short-term.² In addition, the activity must be carried out on one's own, i.e. independently, at one's own risk and responsibility [Komierzyńska-Orlińska 2019, 58].

If all of the above-mentioned attributes are present, the activity is considered economic. Still, it should be highlighted that one of the first and primary features of any economic activity is profit-making.

2. Definition of a publicly owned establishment

Public administration tasks are performed not only by classically understood administrative bodies but also by a specific group of entities known as publicly owned establishments.

² Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 27 April 2005, I SA/Wr 3237/03, LEX no. 496830.

The term “establishment” has multiple meanings, both in colloquial and legal language. In the Polish language, establishment is, in the first place, understood as an enterprise or its part involved in manufacturing or service provision, but it also denotes a scientific, social, cultural, or healthcare facility; moreover, it can be used in the meaning of “wager” or “bet.”³ Establishment is also defined differently in various fields of law. Civil law uses the concept to refer to a part of an enterprise; in labour law, establishment is tantamount to a collection of resources and work items as well as intangible assets used to achieve employer’s goals [Liszczyński 2019, 136]; financial law identifies a budgetary establishment as an organizational and legal form of budget management [Serafin 2017, 127]. On top of that, administrative law defines a publicly owned establishment.

In Polish administrative law, the concept of publicly owned establishment, also referred to as an administrative establishment,⁴ began to emerge before the Second World War. One of the best known definitions of the idea is found in W. Klonowicki who describes a publicly owned establishment as “a collection of persons, things and rights organized by and permanently associated with public administration and intended for individual use by other persons, whether authorized or obliged to do so. As regards disputes between the establishment and its user, at least with regard to benefiting from the services of the establishment, they are settled out of court” [Klonowicki 1933, 121]. Klonowicki also subscribed to the view that publicly owned establishments, as public administration entities and legal persons, perform their public administration functions independently and are not subject to the hierarchical authority of government administration, hence they should be considered one of the forms of decentralization [ibid., 221].

³ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zaklad;2542648.html> [accessed: 18.02.2020].

⁴ The concept of an administrative establishment as synonymous to a publicly owned establishment appeared after World War II; still, the doctrine recommends that the term “publicly owned establishment” be regarded as preferred (correct). The use of the term “administrative establishment” indicates that only public authorities are empowered to found it while today other entities, such as local government units, legal persons, and natural persons, may also establish and influence the operation of such facilities. More in Ochędowski 1996.

J. Boć points out that “an administrative establishment is an organizational unit established to provide non-pecuniary services on the basis of an administrative and legal relationship with the user” [Boć 1997, 154]. He also lists organizational and functional properties of administrative (publicly owned) establishments and highlights that: they are established to provide non-pecuniary services in the field of education (schools), culture (libraries, museums), science (universities), upbringing (pre-school facilities), re-education (correctional facilities), healthcare (hospitals, health resorts), social welfare (social care homes, orphanages); establishments are set up by various public administration bodies based on various legal grounds through various law-making instruments; the use of establishments is restricted to its users; the use can be voluntary (library) or compulsory (correctional facility); there is an organizational and legal relationship established between the establishment’s bodies and the user by the action of the law or administrative decision; between the users and the management of an establishment, a relationship of authority is created, i.e. the establishment is empowered to determine the legal and actual position of the user unilaterally, on the one hand, and, on the other, the user is obliged to submit to the instructions of the establishment’s bodies (statutes, terms of use); establishments have no legal personality; the operation of establishments is financed from the central or local government budget [ibid., 153-54].

The key distinguishing feature of a publicly owned establishment is its objective: to provide non-pecuniary services of special social significance [Ruczkowski and Rutkowski 2011, 359]. Looking at the very nature of such an entity, it transpires that its main objective is to carry out non-economic activities.

S. Fundowicz argues that the most characteristic attribute of publicly owned establishments is the legal relationships between the establishment and its users, which are regulated in an abstract manner in the terms of use (regulations) laid down by the so-called establishment authority to achieve its objectives [Fundowicz 2005, 246]. These relationships are governed both by the statutes drawn up by the establishing authority upon the foundation of an establishment and by the terms of use set by the establishment authority (e.g. a prohibition of video recording theatre performances), as well as by organizational rules of procedure and work regulations. Therefore, an impor-

tant feature of publicly owned establishments is their taking advantage of establishment authority (a specific type of administrative authority) under which the establishment's bodies are empowered to determine the legal relationships unilaterally, i.e. to establish administrative and legal relationships with the users [Wrzosek 2008, 60]. It is also emphasized that establishment authority covers not only the users but also the employees of an establishment and even individuals temporarily staying on the premises [Ruczkowski and Rutkowski 2011, 359]. Establishing an administrative and legal relationship with the users may take place under applicable law (e.g. compulsory education), an administrative decision (e.g. admission to university), a court decision (imprisonment), or by performing a factual act (e.g. purchase of a theatre ticket) [ibid.]. The exercise of establishment authority should be proportional to the services provided and should take account of the specific nature of such services (assistance to the sick, cultural activity) because the basic condition for establishment authority to exist is to mind the general interest of the public, i.e. the introduction of such orders and restrictions to leave the greatest possible freedom to the individual while, at the same time, ensuring respect for the rights of third parties and other values (patient's health, condition of an art piece) [Rybicki and Piątek 1984, 334].

When defining a publicly owned establishment, attention is also drawn to its organizational distinction. An establishment can be defined as an organizational unit other than a public authority (office) or local government that has been set up to perform public tasks, is authorized to establish administrative and legal relationships and is also equipped with human and material resources [Wrzosek 2008, 60].

3. Conditions for conducting economic activity by publicly owned establishments

Speaking of the option for publicly owned establishments to conduct economic activity, the doctrine does not offer any uniform view on this matter. Hence, some light should be cast on the structure in which such entities operate.

Public administration is "people organized to perform their tasks in their designated field of activity (sphere of activity) [...]. Whether we perceive them collectively within a theoretical framework of the structure of public

service or otherwise, it will always be primarily an organized group of people pursuing some public mission equipped with a body of instruments at their disposal” [Langrod 2003, 33-34]. This definition highlights the personal dimension of administration. In contrast, when discussing administration, H. Izdebski, M. Kulesza and I. Lipowicz stress the concept of public interest and the common good as characterizing the essence of public administration [Stahl 2013, 17]. “Public administration should be understood as a collection of actions, activities and undertakings of organizational and executive character carried out for the sake of public interest by various entities, bodies and institutions on the basis of the law and in forms provided by the law” [Izdebski and Kulesza 2004, 22]. I. Lipowicz defines “administration as a system composed of individuals organized for the purpose of permanent, systematic and future-oriented service to the common good as a public mission, mainly (though not exclusively) through the regular implementation of laws, equipped for this purpose with state authority and financial and technical means” [Cieślak, Lipowicz, and Niewiadomski 2000, 54].

Therefore, the main goal of public administration is to carry out a public mission. All activities undertaken by public administration, including by publicly owned establishments, should serve the materialization of the constitutional principle of the common good.⁵ The common good clause has been widely discussed in the doctrine because of its vague and imprecise definition.⁶ The very idea of common good comes from Plato and Aristotle and was later developed by Thomas Aquinas and the Catholic social teaching [Sienkiewicz 2013, 85-87]. The principle of the common good is an overarching principle for all legal and factual acts performed by public administration [Woźniak 2017, 153].

The question of whether public administration establishments are in a position to run a business is difficult to answer in an abstract way and without addressing specific cases. Therefore, below, the author discusses available options based on the case of museum as a cultural institution.

⁵ In accordance with Art. 1 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws of 2009, No. 114, item 946), the Republic of Poland is the common good of all citizens.

⁶ For more on this subject, see Piechowiak 2012; Zdyb 2001, 190-205; Trzciniński 2005, 452-60; Stahl 2009, 47-60; Fundowicz 2010, 161-69.

Publicly owned establishments are permitted to conduct an economic activity but under certain conditions. The principle of “everything which is not forbidden is allowed” cannot be adopted indiscriminately in relation to the freedom of undertaking business activities by publicly owned establishments. Running a business should be sensitive to the specificity of such entities and to the mission of the entire administration, which is to seek to embody the principle of the common good.

First of all, it is important to decide whether general norms such as laws and other normative acts, including deeds of foundation, allow a specific establishment to engage in a for-profit activity. There are three situations that can occur in this case: 1) the deed of foundation prohibits economic activity; 2) the deed of foundation expressly permits economic activity; 3) the deed of foundation omits to cover this subject (it neither prohibits nor permits economic activity in an express manner).

Second of all, the provisions contained in the statutes of the institution are relevant. If the situation described in (2) and (3) above apply (the deed permits or fails to address the question of economic activity), it is the statutes that can regulate the conducting of economic activity, including its scale and methods.

The third condition for a publicly owned establishment to do business is prudent management of resources. The establishment cannot operate in such a way that its core public activity is overshadowed by profit-making. The core activity should remain a priority while the economic activity should be of an auxiliary nature that does not interfere with the overall mission. Any economic activity of a publicly owned establishment is therefore secondary and cannot be profit-oriented.

Fourth of all, the functional relationship is essential between the original services rendered by the establishment and its potential business activity. If the services provided as part of economic activities contribute to the quality of the core service, then such gainful initiatives are advisable.

4. Economic activity conducted by museums

Now, having a closer look at a cultural institution as an example, no doubt it is a publicly owned establishment [Fundowicz 2005, 263].

In accordance with Art. 2 of the Act of 25 October 1991 on the Organization and Undertaking of Cultural Activity,⁷ the organizational forms of cultural activity are, in particular: theatre, opera, operetta, philharmonic, orchestra, cinematography institutions, cinema, museum, library, culture centre, art centre, art gallery and research and records centres in various cultural domains. Within the ACA, cultural activity consists in the creation, dissemination and protection of culture (Art. 1). Pursuant to the ACA, this kind of activity is not economic activity within the meaning of separate laws (Art. 1).

The founding authority issues an act establishing a cultural institution. It sets its name, type, seat and area of activity as well as securing resources necessary to launch and maintain the cultural activity and to maintain the facility in which the activity is conducted [Fundowicz 2005, 263].

As a rule, it is the founding entity which is responsible for providing financial resources to cultural institutions (Art. 12 ACA). Ministers, heads of central administration bodies, as well as local government units are required to budget for the activities of cultural institutions that they establish. Often, however, the founders fail to satisfy the entire financial needs of cultural institutions, which is why their heads strive to exploit other sources of funding for their institutions, in line with the scope of activity regulated by the statutes [Gwardzińska 2019, 99].

Individual forms of activity of cultural institutions, such as museums or libraries, are governed by their respective specific laws and, if such laws prove insufficient, by the provisions of the ACA.

When analysing the problem of conducting business activity by museums, the Act of 21 November 1996 on Museums⁸ provides clarification of the concept of museum as a non-profit organizational unit whose objective is to collect and permanently protect the natural and cultural property of humanity, both material and non-material, promote the values and content of collections, disseminate the basic values of Polish and world history, science and culture, shape the cognitive and aesthetic sensitivity and enable access to and use of collections (Art. 1 AOM). As clearly follows from this pro-

⁷ Journal of Laws of 2020, item 194 [henceforth cited as: ACA].

⁸ Journal of Laws of 2019, item 917 as amended [henceforth cited as: AOM].

vision, the museum does not and cannot operate for conducting economic activity for profit.

The museum's task is to achieve the goals listed above by, in particular: 1) collecting historical monuments to the extent defined in the statutes; 2) cataloguing and scholarly description of collections; 3) storage of collected historical monuments in conditions ensuring proper state of preservation and safety, and their storage in a manner that makes them available for research purposes; 4) safeguarding and preserving collections and, as far as possible, safeguarding immovable archaeological monuments and other immovable material and natural structures of cultural value; 5) staging permanent and temporary exhibitions; 6) organizing research and study expeditions, including archaeological ones; 7) conducting educational activities; 7a) promoting and conducting artistic activity and one conducive to dissemination of culture; 8) making collections available for educational and research purposes; 9) ensuring appropriate conditions for visitors and for using collections and collected data and information; 10) conducting publishing activity (Art. 2 AOM). This list is open and only point to available options and opportunities of development.

In accordance with Art. 14, sect. 1 and 3 AOM (state and local government museums), museums, as cultural institutions, enjoy legal personality and can begin to operate upon entry in the Register of Cultural Institutions kept by the founding authority. The entry is made *ex officio*.

The museum's goal as a cultural institution is, in the first place, to create, disseminate and protect culture, i.e. to perform tasks imposed by the ACA. These activities are not essentially gainful but aim to execute the public mission. The mission of public administration covers, but is not limited to, the performance of public tasks, i.e. "state-controlled satisfaction of collective and individual needs of citizens resulting from people's coexistence in communities" [Fundowicz 2009, 158]. The museum should perform public tasks by conducting its statutory activity in the first place (non-profit making by its very nature), other than economic activity, yet, having met certain conditions, it is permitted to conduct economic activity.⁹

⁹ Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of 23 May 2018, I SA/Po 285/18, LEX no. 2505621.

Referring to the conditions of conducting business activity discussed elsewhere, the AOM reads that museums may conduct, economic activity (as a secondary one) in order to finance the activity referred to in Art. 2 (Art. 9 AOM). Therefore, it seems like the law explicitly allows the conducting of business activity. It should be emphasized that, if pursued by the museum, business activity is optional and should fall under the rules laid down in separate regulations.

In the case of a museum, also the second of the conditions is also met. To conduct economic activity, a museum must specify how it is going to be conducted in its statutes or regulations, which is expressly provided for in the AOM. In particular, the museum statutes sets out the terms of conducting economic activity, referred to in Art. 9, if the museum intends to do so (Art. 6, sect. 2, point 7 AOM); on top of that, a museum without legal personality, including one operating within the structure of an organizational unit, is run based on the regulations imposed by the entity referred to in Art. 5, sect. 1 AOM. The provisions of sect. 1-4 apply accordingly to such regulations (Art. 6, sect. 6 AOM).

Museum's economic activity must be of an auxiliary nature to its core operations. It is therefore permitted to run a gift shop in a museum. Similarly, museums may be involved in publishing, as explicitly stated in the AOM. For example, the Warsaw Uprising Museum runs its own publishing house which issues books, CDs, albums, etc. Again, running a gift shop does not downplay or obstruct the museum's main activity, so this condition is also met. Another example of such initiatives may be the organization of thematic workshops, meetings with experts closely related to current exhibitions, scientific conferences and lectures, rental of premises, as long as it does not obstruct the performance of the museum's core tasks and is not only focused on profit-making but also on promoting the museum by encouraging visitors to tour permanent exhibitions. In addition, the museum personnel can be delegated to carry out conservation works for consideration [Gwardzińska 2019, 100].

The last condition to be met regarding the possibility of conducting economic activity is raising the quality of the core services. An example of such activities carried out in the museum can be, apart from the aforesaid gift shop, running a café or installing a vending machine with snacks or drinks.

The possibility of having coffee or a meal during a few hours' visiting of the museum significantly enhances the quality of the core services. A buffet offering lunches can be found, for example, in the Copernicus Science Centre in Warsaw.

An interesting fact linked to the ubiquitous computerization and digitization is the economic activity carried out by publicly owned establishments and collecting fees for the use of new technologies. So far, charging fees for virtual tours or for sharing digitized data as part of museum's economic activity have not been challenged because it is conducive to achieving the objectives listed in Art. 2, point 3 and 8 AOM. However, whether digitizing data on a selected exhibit at the request of an individual should not be considered a paid form of economic activity deserves some consideration. For this purpose, the museum would have to appoint an employee to perform such a service. In addition, another form of for-profit activity conducted by the museum and relying on the computerization of publicly owned establishments could be, for example, offering e-learning courses for museum guides.

Conclusion

In conclusion, it goes without saying that publicly owned establishments are allowed to conduct economic activity. However, this activity is subject to certain restrictions. The principle of "everything which is not forbidden is allowed" cannot be adopted indiscriminately in relation to the freedom of undertaking business activities by publicly owned establishments. A publicly owned establishment should meet several conditions in order to be able to conduct gainful activity in line with its original purpose and mission. First of all, its statutes and foundation deeds must allow it. The definition of economic activity points to its profit-making character. In publicly owned establishments, the profit-making side of economic activity cannot overshadow the core objectives of a public institution, i.e. provision of services for which the establishment was founded. Economic activity should also be conducive to the quality of the establishment's main services. The example of museums demonstrates that the activities undertaken by publicly owned establishments are not necessarily focused on profit-making but on executing the mission of public administration. By definition, museum is an organizational unit of non-profit making character whose objective is to collect and permanently

protect the natural and cultural property of humanity, both material and non-material, promote the values and content of collections, disseminate the basic values of Polish and world history, science and culture, shape the cognitive and aesthetic sensitivity and enable access to and use of collections. All economic activity carried out by the museum must be of auxiliary, not striving for profit but for the embodiment of the principle of the common good, which is a guiding principle for all legal and factual activities of public administration.

REFERENCES

- Boć, Jan. 1997. "Zakłady administracyjne." In *Prawo administracyjne*, ed. Jan Boć, 152-56. Wrocław: Kolonia Limited.
- Cieślak, Zbigniew, Irena Lipowicz, and Zygmunt Niewiadomski. 2000. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: PWN.
- Fundowicz, Sławomir. 2005. *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Fundowicz, Sławomir. 2009. "Dynamiczne rozumienie zadania publicznego." In *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, ed. Jerzy Supernat, 154-65. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Fundowicz, Sławomir. 2010. "Dobro w prawie administracyjnym." In *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, ed. Dariusz Dudek, Maciej Gapski, and Wojciech Łączkowski, 161-69. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Gwardzińska, Żaneta. 2019. "Sposoby prawne zakończenia działalności muzeum." *Santander Art and Culture Law Review* 1:97-116.
- Izdebski, Huber, and Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Klonowiecki, Wit. 1933. *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Komierzyńska-Orlińska, Eliza. 2019. "Komentarz do art. 3 Prawa Przedsiębiorców." In *Konstytucja Biznesu. Komentarz*, ed. Marek Wierzbowski, 48-59. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Langrod, Jerzy S. 2003. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Liszcz, Teresa. 2019. *Prawo pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Ochendowski, Eugeniusz. 1996. "Pojęcie zakładu publicznego." In *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, 201-206. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Piechowiak, Marek. 2012. *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*. Warszawa: Oficyna Trybunału Konstytucyjnego.
- Powałowski, Andrzej. 2018. "Działalność gospodarcza i jej cechy." In Anna Dobaczewska, Andrzej Powałowski, and Hanna Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, 27-39. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ruczkowski, Piotr, and Bogdan Rutkowski. 2011. *Ustrojowe prawo administracyjne*. Warszawa: Difin.
- Rybicki, Zygmunt, and Stanisław Piątek. 1984. *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. Warszawa: PWN.
- Serafin, Sławomir. 2017. "Zakłady publiczne." In Bogumiła Szmulik, Sławomir Serafin, and Katarzyna Miastkowska-Daszkievicz, *Zarys prawa administracyjnego*, 126-28. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sienkiewicz, Tomasz. 2013. *Pozwolenie w ochronieabytków*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Sieradzka, Małgorzata. 2013. "Komentarz do art. 2." In *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, ed. Małgorzata Sieradzka, and Marian Zdyb, 26-46. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stahl, Małgorzata. 2009. "Dobro wspólne w prawie administracyjnym." In *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, ed. Jan Boć, and Andrzej Chajbowicz, 47-60. Wrocław: Kolonia Limited.
- Stahl, Małgorzata. 2013. "Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje." In *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, ed. Małgorzata Stahl, 17-32. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Trzeciński, Janusz. 2005. "Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli." In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, ed. Jerzy Góral, Roman Hauser, and Janusz Trzeciński, 452-60. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Woźniak, Marta. 2017. "Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4 (38):151-73.
- Wrzosek, Stanisław. 2008. "Zakład administracyjny." In *Kompendium wiedzy administratywisty*, ed. Stanisław Wrzosek, 59-60. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Zdyb, Marian. 2001. "Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP." In *Trybunał Konstytucyjny Księga XV-lecia*, ed. Ferdynand Rymarz, and Adam Janiewicz, 190-205. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.

Economic Activity Conducted by Publicly Owned Establishments. The Case of Museum

Summary

The article aims to answer the question of whether and when publicly owned establishments are allowed to conduct economic activity. The concepts of economic activity and publicly owned establishment are explained. The author points out that publicly owned establishments are not fully free to undertake business activity but must fulfil certain conditions to be able to do so. By discussing the case of museums, the author considers the options and forms of possible economic activity. It was emphasized that the economic activity carried out by a museum must be of an auxiliary nature and should not be focused on profit-making only but should, in the first place, help execute the mission of public administration.

Key words: publicly owned establishments, administrative establishments, economic activity, museum

Prowadzenie działalności gospodarczej przez zakłady publiczne na przykładzie muzeum

Streszczenie

Artykuł ma na celu odpowiedź na pytanie, czy i kiedy zakłady publiczne mogą prowadzić działalność gospodarczą. Wyjaśniono w nim pojęcie działalności gospodarczej oraz zakładu publicznego. Wskazano, że w odniesieniu do zakładów publicznych prowadzenie działalności gospodarczej nie jest dowolne, i wyliczono warunki, od których zależy prowadzenie takiej działalności. Na przykładzie muzeum wskazano w jakiej formie może być prowadzona działalność gospodarcza. Podkreślono, że działalność gospodarcza prowadzona przez muzeum musi być działalnością dodatkową, nienastawioną na osiągnięcie zysku, lecz na realizację misji administracji publicznej.

Słowa kluczowe: zakłady publiczne, zakłady administracyjne, działalność gospodarcza, muzeum

Informacje o Autorze: Mgr lic. MAŁGORZATA NOWIŃSKA, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Polska; e-mail: malgorzata.nowinska2@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2362-3166>

Bartłomiej Składanek

THE EVOLUTION OF TERRITORIAL SELF- GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF POLAND BEFORE 1918 – OUTLINE OF ISSUE

Introduction

Local self-government is an institution, part of the democratic order, which carries out the tasks of public administration, on its own responsibility, through entities separate from the state, not subject to any state interference in the performance of its tasks. Modern self-government was created after the collapse of the feudal state. It is assumed that the moment, from which self-government was developed, was the Great French Revolution in 1789. The effect of it was the overthrow of the state system, recognition of citizens as equal before the law and ensuring them freedom of speech and religion.

In Poland, first attempts of creating territorial self-government, in today's understanding of this concept, could be seen from 1791, i.e. the date of issue of the "Law on Royal Cities" and the Constitution of May 3. However, the loss of independence prevented the further development of Polish self-government, and modern territorial self-government was shaped only within the framework imposed by the partitioning states.

This article presents the process of building the state administration apparatus leading to the creation of a system of local self-government functioning. Historical conditions concerning the discussed issue are presented here in a special way. There were presented the changes, introduced through evolution in the system of functioning of territorial self-government on Polish soil. The considerations in question are time-limited to the establishment of the Second Republic of Poland in 1918.

1. The concept and essence of local self-government

The concept of self-government has become one of the most important concepts in the study of administrative law and in the doctrine of public law. However, it is neither unequivocal nor uniformly accounted for. Many concepts explaining the essence of this institution have appeared in the literature.

Basically, in the science of administrative law, the notion of self-government appears in two meanings – wide and narrow. In a broader sense (political, sociological), self-government is a way of satisfying the needs of the local community with the participation of all its members, one of the forms of participation in the exercise of power, or regulated management of public matters, except for those reserved to other state bodies [Poskrobko 1998, 343]. In the dictionary of the Polish language, self-government means independent and autonomous performance of administrative functions through a specific executive body [Dubisz 2003, 18].

In a narrower sense, self-government is understood as functioning in terms of a legal institution established to deal with some matters of state administration as a state authority. It is therefore a decentralised state administration based on statutory provisions, exercising its powers through bodies hierarchically independent of other bodies and acting independently within the limits of statutes and general legal order [Iwanowicz 2016, 23]. The literature of administrative law contains an enormous number of definitions and concepts of self-government. Under this notion, M. Sczaniecki understands “independent and essentially self-contained control by groups of citizens of their affairs, the control which consists in performing the functions of public administration” or “the independent performance of local state administration by elected bodies” [Sczaniecki 1985, 235]. According to B. Dolnicki, self-government means performing the tasks of public administration in a decisive manner, as well as on its own responsibility, through entities separate from the state, which are not subject to any state interference in the performance of their tasks [Dolnicki 2012, 17]. P. Śwital understands local government as the implementation of its own tasks and those commissioned on the basis of an act or agreement with the government administration, which meets the needs of residents [Śwital 2016, 67]. In turn, H. Sochacka-Krysiak defines self-government as a form of local community organization, establi-

shed to manage and control public affairs in the interest of residents, as well as assisting the state in the implementation of public tasks, by taking over part of them, together with the possibility of making independent decisions towards them [Sochacka-Krysiak 2013, 17].

Several conditions must be met for the existence of self-government, as a real institution, corresponding to its name. One of them is that primarily the authorities but also the citizens must respect proper rules of conduct and principles of law. The existence of a democratically elected parliament that complies with the provisions of the Constitution and the general standards of conduct of parliament is further a guarantee that the public will not be surprised by unexpected changes in legislation, including self-government. This is most closely related to the possibility for different sections of society to express their opinion, freedom of speech, assembly and association. The existence of a real self-government is only possible if the state apparatus respects not only the powers of self-government, but also has no possibility to infringe its assets [ibid.]. As P. Śwital believes, the legal subjectivity of individual self-government units means that these units, understood as a local community of self-government of legally designated territory, have their own and only their own rights and obligations under public and private law, which makes them entities separate from other entities [Śwital 2019, 151].

2. The origins of local self-government

The history of local self-government dates back to ancient times [Niewiadomski 2011, 104]. The Roman local self-government laws of *Lex Iulia Municipalis* became the prototype of some later local self-government institutions [Stahl 2016, 365]. Already with the creation of the first ancient states, we can see their division into smaller territorial units, which are local decision-making and executive centres of power [Zdyb and Stelmasiak 2016, 239]. It should be noted, however, that self-government in ancient and medieval times cannot be regarded as the predecessor of contemporary local self-government, at the basis of which lies the idea of public administration by local communities [Niewiadomski 1995, 142]. Local self-government was then identified with a certain degree of autonomy granted by empires to subordinate countries. It was closer to territorial autonomy than the institutions of local self-government in its modern form [Panejko 1934, 17]. It

would therefore be wrong to refer to these constructions of the notion of local self-government in its present sense and to identify it with the solutions functioning today. The legal sciences indicate the important role played by medieval state self-governments in shaping the concept of territorial self-government. However, they did not exercise public authority. They were also not characterized by the attribute of independence. Therefore, they cannot be considered as precursors of the existing local self-government [Behr 2015, 286-87].

The modern local self-government was created by the Great French Revolution, including the transition from a police state to a constitutional state. Among the legal acts adopted by the Constituent Party, the most important one was the Act on municipalities of December 14, 1789. This act pointed the self-government as the fourth authority, after legislative, executive and judicial. On its basis, the system of municipalities was unified, constitutive and executive bodies were differentiated, and a democratic principle of self-government bodies election was established, too. Two years later, in 1791, the first Republican Constitution was enacted, which defined self-government as “municipal authority.” This act had a significant impact on self-government theories, which have been shaped since the beginning of 19th century in other European countries. The changes were favored by the period after the defeat of Prussia in the war with France in 1806, where the starting point for the construction of self-government and related theories was the city struggling against royal and princely absolutism. Introduced in 1808, thank to minister Karl von Stein, the city ordinance was propagating the idea of the power decentralization, assuming that giving it to the inhabitants is an expression of trust and it extends the range of public activity [Stawicki 2015, 4].

3. Local self-government in the former Republic of Poland

In the times of the feudal state, the scale of the empowerment of society was small, limited mainly to the gentry, which constituted no more than 10-15% of the total population of the country. The percentage of the urban population was small, as almost 80% of the state’s population was made up of peasant subjects, who were attached to their land, which they could not leave without the permission of its owner, the feudal lord. It should be emphasized

that the state of the gentry was strongly diversified in terms of wealth. The elite of this state was a small aristocracy. They ruled the largest property, and their representatives held the most important functions giving them a real influence on power. The largest aristocratic families formed the most important pillars in a highly hierarchical system of feudal monarchy, headed by an absolute ruler. If this ruler had a strong personality, the influence of the aristocracy was smaller, but if the opposite was true, then the monarch's power was in practice limited to representation and ceremonial functions [Wykrętownicz 2001, 14].

The collapse of the feudal state and, at the same time, the abolition of state society were of key importance for the establishment of local self-government in Poland. As J. Panejko notes, "self-government as a legal concept was only created when the attitude of the prevailing in an absolute state to subordinates from a power relationship has begun to change into a legal relationship where a natural person, in addition to his private rights, has begun to acquire public rights, where, in particular, the emerging constitutional and law-abiding state has organised municipal associations for its purposes by virtue of its legislative authority and incorporated them as public entities into their bodies. This moment is the moment of the institution of self-government in the modern sense, and thus the moment of creation of science about local self-government" [Panejko 1934, 9-10].

Before 1764 there were no modern administrative bodies in Poland – neither central nor territorial. The central level lacked, above all, a permanent government college, which could not be established by either the elected king without real power, or the noble Sejm, which formally decided about everything, but was practically paralysed from the second half of the 17th century by the *liberum veto*. Appointed for life, two each in the Crown and in Lithuania, ministers of the Republic, i.e. marshals, chancellors of treasurers, as well as hetmen not counted among ministers, actually acted independently. The territorial board rested in the hands of the nobility's sejmiks and life-long land officials, such as provincial governors, castellans and, above all, starosts. The latter, originally, in the 14th-15th centuries, constituted the "royal arm" and were fully subordinated to the king, but later their status became similar to that of the older territorial offices. The tasks of all these officials were largely shaped by custom, so there was no rational division of

labour between them. Moreover, they acted in territorial districts whose borders generally did not overlap [Izdebski 2001, 36].

The local self-government system underwent more serious modernization during the reign of Stanisław August Poniatowski in the years 1764-1795. This system was based on the monopoly of the gentry, which was exceptionally numerous in comparison with other countries. The monopoly lasted until 1791, i.e. until the issue of the Law on Royal Cities¹ and the May 3 Government Law,² which opened the way for extending civic rights to members of other states, starting with the rich bourgeoisie [Izdebski 2008, 54]. They formulated the cities' right to "freedom," i.e. their own scope of self-government matters (although the judiciary was also included in its scope). In the so-called royal cities, they could elect their organs: magistrates, mayors, aldermen and other officials. *Sui generis* state supervision was also introduced here, which indicated connections with the state administration [Staryszak 1931, 7-12].

The basis for the territorial administration of the Crown of the Kingdom of Poland within the basic territorial division unit was the aristocratic land government. The land was a former duchy from the day of the district division, which preserved the traditions of individuality and, above all, had its own clerical hierarchy, land court and parliament. The landowners and land judges could only be recruited from among the gentry settled in the land. The land remained in different relation to the voivodeship (province), which name was used since the 15th century in relation to the territorial unit in which the voivode was present – the highest office in the hierarchy of land offices. The principle was the identity of the land and provinces, although even then, a land parliament or a land court, not a provincial court were referred to. The land could also be a part of the province – a special (separate land within the rest of the province) or ordinary (which in such a case was divided into lands, e.g. the Mazowieckie province consisted of ten lands) [Maciejewski 2002, 54-55].

¹ Our royal cities free in the states of the Republic of Poland – a law adopted by the Four-Years Sejm (1788-1792) in 1791, then incorporated *in extenso* (in full) into the Constitution of 3 May 1791 as its Art. III.

² Also known as the Constitution of 3 May 1791 – Act regulating the legal system of the Republic of the Two Nations.

The Grand Duchy of Lithuania had a more modern and systematic territorial-administrative division since the times immediately preceding the Union of Lublin in 1569. The provinces were divided into counties there, and the Lithuanian county was the equivalent of a crown land from this point of view. In the Crown the county was an auxiliary unit, established in the 14th century solely for the purposes of the gentry's judiciary, although later it also included matters of taxation and administration. The Crown County had nothing to do with the office of a starost – originally a representative of the monarch in the land complex, then gradually more and more a land official, primarily with judicial tasks, but also the administrator of the monarch's estate. There were far fewer starosts in the Crown than poviats. In Lithuania, on the other hand, there was a starost in every county [Górski 2002, 94ff].

The basic body of the gentry self-government was the Sejmik. During the period of the degeneration of the state system, expressed in the growing inefficiency of the central government, including the Sejm paralysed by the *liberum veto*, the Sejmiks, convened by the monarch, emancipated themselves from this formal dependence and gathered without special authorization, taking up all matters of interest to the nobility (sejmiks rule). In 1717, an attempt was made to abolish the rule of the Sejmiks, but in practice this did not mean any changes, due to the failure to appoint bodies that could take over the previous tasks of the Sejmiks [Izdebski 2001, 37].

Such bodies were only established by the Four-Year Sejm in 1789. These were civil-military order commissions, using some of the experience of the commissions of good order, established from 1765 onwards in order to put in order the affairs of some royal cities. The members of the order commissions were elected for two years by the respective Sejmik (in Lithuania, in addition to elected members, the commissions also included, *ex officio*, the highest land officials). At the time of the Kosciuszko Uprising, representatives of the bourgeoisie were included in the composition of the order commissions [ibid., 38].

There was also, but very limited, local self-government of other states. In cities (royal and private) in particular, there were city councils, more and more often referred to as magistrates, with mayors at the forefront (later also with presidents), and sometimes broader representations of all city citizens. These bodies rarely came from any elections, and the situation in this respect

was only changed by the 1791 Law on Royal Cities. In “free cities” (which all the royal cities became) were to function assemblies that passed resolutions composed of property owners and magistrates elected by the assemblies with presidents or mayors at the head. A higher-level municipal self-government was also created: the country was divided into twenty-four districts, called departments, which served as the area of activity of the departmental assemblies, and a representative of each of the departments sat in the Sejm as a representative (plenipotent) of the bourgeoisie. The rural government was part of the community and its organs were the head of the village council and the sworn, strictly subordinated to the village owner. During the time after the Kosciuszko Uprising an attempt was made to create public administration in the village. The country was to be divided into guards covering 1000-1200 farms. The supervision was headed by a guard, appointed by an order commission – it was expected that in the future the guard will come from among the candidates presented by the self-government bodies of the gentry, burghers, and even peasants [ibid.].

Further modernisation of the old Polish model of territorial administration was interrupted by the third partition of Poland in 1795. Later, there was no chance to refer to its traditions, even in the so-called semi-sovereign Polish state bodies of the beginning of the post-partition period: The Duchy of Warsaw constitutional Kingdom of Poland and the Free City of Cracow, known as the Republic of Cracow. These bodies-partly except for Republic of Cracow – were based on the principle of centralism, introduced into the Duchy of Warsaw, and after its fall into the bodies created in its former lands [Izdebski 2004, 54ff].

4. Territorial self-government during the partitions

During the period of partitions, the local self-government system in Poland depended on the policies of the partitioning countries. As H. Izdebski writes, “the basic criterion for the distribution of tasks between centralised and local administration was the territorial importance of a given category of issues: issues of national importance were assigned to centralised bodies, and issues of local importance to local authorities” [Izdebski 2001, 104-105]. In this mutual arrangement, the authority belonged to government administration bodies. They generally had the right to supervise and control persons

and acts of local government. This manifested itself in the sphere of personal matters: the right to approve the election of a local government executive body, to suspend it from its activities, and to dissolve collective local government bodies, and in the sphere of supervision over its activities: the right to approve, suspend or revoke decisions and resolutions of local government authorities. This advantage manifested itself in the fact that the executive body was *ex officio* head of the local government administration. Also, the government administration could delegate to local self-government bodies a statutorily defined scope of functions defined as the competences granted. In the scope of these competences, local government bodies were obliged to carry out orders from centralised administration authorities and were accountable to them [Bardach, Leśnodorski, and Pietrzak 2009, 409]. In the territory of the Austrian partition, political issues were regulated by the provisions of the Municipal Act of 12 August 1866.³ The provisions of this Act defined a commune as a settlement, village, town or city with its own management. The territorial self-government functioned within the autonomy of the Crown countries formed from the 1860s, and included such countries as Galicia and Silesia. Each crown country had a national parliament, which was responsible for issuing laws on national matters, and a national department elected by the parliament, which was the executive body of the parliament and also the supervisory body of the local government. The Galician self-government was characterised by a lack of distinction between urban and single-rural communes, as well as a formal separation of executive tasks between the head of the commune and the “college of communal sovereignty.” The Austrian Silesian municipal self-government was not fundamentally different from the Galician one, however, its bodies had different names: the equivalent of the Galician council was a department and the equivalent of the college of superiority was an authority or council. Unlike in Galicia, there was no county government in Silesia at all [Izdebski 2001, 106]. In Galicia, the county (poviat) government was concentrated in the county council and the county department, in bodies organized similarly to those in Prussia. The difference was that the role of supervision by the (Parliament) Sejm and the National Department was greater. Unlike in Prussia, the poviat starosty, who headed the

³ The Act on Court Areas and Poviat Representation, the Election Ordinance for Municipalities and Poviat Authorities applicable to Galicia together with the alphabetic register.

government administration in the district, was not part of the poviats department. There were councils and magistrates in the municipalities, in Cracow and Lviv with presidents at the head. Similarly, in the villages, there were community councils, the so-called community superiors, composed of a village leader and sworn officers (the sworn) [Bardach, Leśnodorski, and Pietrzak 2009, 410].

Similarly, in the Prussian partition, the state authorities sought to limit the self-government of royal cities and the rights of private city owners. In both cases, the choice of the municipal authorities was subject to approval by the Prussian authorities.

In 1808, the city ordinance was introduced in Prussia, which gave the cities considerable self-government. A city council elected by townspeople with city citizenship (the property census was in force) became a local government body. The council elected the municipal board (magistrate) headed by the mayor, as the managing and executive body. The cities which were incorporated into the Duchy of Warsaw were bound by the decree of 23 February 1809.⁴ It stipulated that each town was a separate municipality, headed by a mayor appointed by the king. The mayors of departmental authorities were subordinate to prefects, of the other cities to subprefects. The mayor was obliged to: manage the municipal property and public institutions founded for the benefit of the inhabitants, give orders to the state authorities, support the collection of public taxes, manage public works, perform the role of police supervision, as well as ensure order, safety and health protection of the inhabitants. The local government body was the city council, whose members were appointed by the prefect from among candidates presented by the meeting of city owners. Its competencies included the adoption of the city budget and the distribution of public and municipal burdens. According to the new Prussian city ordinance of 30 May 1853⁵ the self-government was competent to deal with “own” matters, i.e. matters that did not cross the city limits and were not common with the interests of the inhabitants of other municipalities. At the same time, almost all matters of general administration

⁴ Dz.P. KW, vol. 1, no. 9, p. 201-209.

⁵ Collection of Prussian Laws, p. 261; Germ. Preußische Gesetzsammlung – the Prussian official collection of legal acts issued by the King of Prussia, and since 1871 also the Emperor of the Second Reich.

were transferred to local government bodies, mainly the mayor. Already in 1850, the mayor became a police authority, thus becoming a part of government administration. The local government was entrusted, among other things, with running the registry office, collecting state taxes and some activities in the field of military matters (censuses of conscripts, quarters for the army, taking care of widows of orphans from fallen soldiers). As a result of the unfavourable for the Poles electoral law, the local self-government institutions, having in fact broad competences, were taken over by the Germans.⁶

In the Prussian partition, territorial self-government occurred in three out of four levels of territorial-administrative division, namely in the commune (which was single-rural), district (poviats were relatively small there) and province (the province was e.g. Wielkopolska). The Prussian self-government, slightly different in individual provinces, was characterized by: a) in communes – the equivalence of the city council and the magistrate, with the presence of professional institutions of the magistrate members elected for a double term; b) in poviats – combining by a landrat (starost) of the tasks of a government administration body and the chairman of a self-government executive body; c) in the provinces, the presence of an apparatus of the Provincial Sejm, separate from the government administration, with a President (Marshal) and a Director (national starost); d) the relatively close relationship between the self-government and the administrative judiciary (organisational relationship with respect to the first and second instance courts, and entrusted to the administrative courts certain supervisory powers towards the self-government); e) hardly democratic electoral system [Izdebski 2008, 78-79].

From 1772 in the Russian partition, there was a noble self-government in the form of poviat and province regional councils. The entire nobility took part in the sessions of the regional councils. During the sessions of the regional councils, the nobles chose poviat and governor marshals from among themselves, who also chaired the councils, as well as representatives before the administrative authorities. From 1810, the poviat regional council could meet only once every three years. The tasks of the regional councils were to select officials, chamberlains, judges, writers, prisoners and ensigns. On No-

⁶ State Archive in Kalisz, Grabów City Records, 11/18/0,6,1796-1950, <http://www.szukajwarchiwach.gov.pl> [accessed: 20.01.2020].

vember 27, 1815, Emperor Alexander gave the Kingdom of Poland a Constitutional Act.⁷ The acts that developed the Constitutional Act were restricted statutes. Pursuant to Art. 1 of the Constitution, the Kingdom of Poland was forever connected to the Russian Empire. Until 1837, the old administrative division of the state was preserved. The country was divided into eight voivodships, voivodships into 39 wards and wards into 77 poviats. General administration in the voivodship were voivodship commissions. There were municipal offices in the cities, and head of commune in the communes.

Under the governor's decision in 1816 about organization of the administrative authorities, a new organizational structure was introduced in the cities.⁸ The city authorities took over the city dominion, it consisted of the president of municipalities or the mayor and lay judges. The presidents were appointed by the king at the request of the Governmental Committee on Internal Affairs and Police. Voivodship commissions put forward candidates for mayors. According to the governor's decisions on the voyts of May 30, 1818, new regulations came into force.⁹ The city authority was replaced by municipal office. In voivodship cities it consisted of the president and councilors, while in the remaining cities – the mayor and lay judges. The tasks of the city authorities included: security, commune ownership management, communication, population records, and economic issues. At that time, municipal offices were divided into police and war departments as well as tax and administration departments.

In the years 1861-1862 a number of reforms were carried out, which resulted in the issuance of laws on poviat, gubernial and municipal councils. Pursuant to the Law on poviat and governor councils of June 5, 1861, each poviat had its own council (Art. 1).¹⁰ It was composed of 15-18 members, elected for a 6-year term (Art. 2). Its tasks included poviat matters. In the

⁷ Constitution of the Kingdom of Poland, Journal of Laws of the Kingdom of Poland of 1816, No. 1, p. 2-103.

⁸ Journal of Laws of the Kingdom of Poland of 1816, No. 2, p. 115-20.

⁹ Order of the governor of voyts of May 30, 1818, Journal of Laws of the Kingdom of Poland, vol. VI, p. 34.

¹⁰ Imperial-royal ukase of June 5, 1861, on gubernial councils, Journal of the Kingdom of Poland, vol. LVIII, p. 227-93; Imperial-royal ukase of 1861, on poviat councils, Journal of the Kingdom of Poland, vol. LVIII, p. 295-327.

light of this, local government could expand almost without limit as the well-being and civil spirit of the population developed. Under the Imperial-Royal Law of June 5, 1861 on city councils,¹¹ a city council and town hall were introduced (Art. 1).

On March 2, 1864, the imperial ukase introduced the municipal self-government system.¹² Each commune consisted of villages, colonies, farms and manor houses, regardless of the division of court property. Village clusters were also formed, headed by the district meeting and the village head. The commune's legislative body was the commune meeting, which met under the chairmanship of the commune head once every three months. Its powers included: the election of a commune head, lay judges, writer and other commune officials, adoption of resolutions regarding the commune, allocation of financial resources for commune schools, disposal of the entire commune's property, selection of proxies to deal with commune matters.

In Russia and the Kingdom of Poland, many ordinances and orders of central and territorial administrative organs were issued, among others "Journal of Laws of the Polish Kingdom," continuing the "Journal of Laws" of the Principality, "Civil Code" of 1825, "Punishing Code of the Kingdom of Poland" of 1818, "Collection of Administrative Regulations of the Kingdom of Poland" from 1866-1868, "Swod Zakonow Rossijskoj Imperii," introduced in 1832. All the above-mentioned sources constituted the legal basis.

Conclusion

In conclusion, it is important to note the significant impact of the evolution of local self-government on its current form. This is due to both rich local government traditions in Poland and the extremely important importance of local government in the process of building Polish democracy. From the very beginning of statehood, people wanted to have influence over the management of their affairs, acting directly or through a chosen representative office.

¹¹ Imperial-royal ukase of June 5, 1861, on city councils, Journal of the Kingdom of Poland, vol. LVIII, p. 329-63.

¹² Ukase on the Organizing Committee of March 2, 1864, Journal of Laws of the Kingdom of Poland, vol. LXII, p. 135.

From the 15th century, the system of noble democracy formed in the Republic. It was based on the monopoly of the noble state. During this period, the functions of territorial self-government were played by regional councils. There were extremely many regional councils. They were meeting within the territories – territorial division units similar to modern poviats.

In 1791, the Law on Royal Cities was enacted, which was later included as an article of the Constitution of 3 May. This was the first request to establish a local government in today's understanding of the term. In cities, it was possible to choose magistrates with presidents or voyts as heads. A senior municipal council was also created – called as faculty assemblies.

After the partition of Poland by Russia, Prussia and Austria, the development of Polish self-government was halted. Its functioning was shaped only within the limits imposed by the partitioning powers. In the Polish territories of the Prussian partition, territorial self-government occurred at three levels of the territorial and administrative division: provincial, poviat, and in urban and rural communes. In the Russian partition, local government institutions were very weak. By virtue of the ukase of March 2, 1864, during the January Uprising, the self-government system of the rural commune was introduced. Self-government at other levels was not introduced. In the Polish territories, in the Austrian partition, local government operated at the commune and poviat level. A characteristic feature of this self-government was the introduction of a uniform system for urban and rural communes by the self-government act of 1862 and Galician regulations of 1866. Despite the above-mentioned changes, the position of local government institutions performing tasks within their competences remains unchanged.

REFERENCES

- Bardach, Juliusz, Bogusław Leśnodorski, and Michał Pietrzak. 2009. *Historia państwa i prawa polskiego*. Warszawa: LexisNexis.
- Behr, Jolanta. 2015. "Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki." *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 4, no 1:286-87.
- Dolnicki, Bogdan. 2012. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dubisz, Stanisław, ed. 2003. *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Górski, Grzegorz. 2002. *Historia administracji*. Warszawa: LexisNexis.

- Iwanowicz, Izabela. 2016. *Samorząd terytorialny w działalności obozu narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939*. Poznań: Fundacja na rzecz czystej energii.
- Izdebski, Hubert. 2001. *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Izdebski, Hubert. 2008. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Kallas, Marian. 2005. *Historia ustroju Polski*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Kumaniecki, Kazimierz, Bohdan Wasiułyński, and Jerzy Panejko. 1929. *Polskie prawo administracyjne w zarysie*. Kraków: Księgarnia Powszechna Kraków.
- Leoński, Zbigniew. 2006. *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Maciejewski, Tadeusz. 2002. *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Niewiadomski, Zygmunt. 1995. "Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji." In *Ustrój administracji publicznej*, ed. Jan Szreniawski, 142-52. Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Niewiadomski, Zygmunt. 2011. *System prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Panejko, Jerzy. 1934. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha.
- Poskrobko, Bazyli. 1998. *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szczaniecki, Michał. 1985. *Powszechna historia państwa i prawa*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Sidor, Monika. 2010. *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sochacka-Krysiak, Hanna. 2013. "Ustrój i organizacja samorządu terytorialnego." In *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, ed. Grzegorz Maśloch, and Jacek Sierak, 17-58. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Stahl, Małgorzata. 2016. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Staryszak, Józef. 1931. *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa: Skład Główny w Instytucie J. Mianowskiego.
- Stawicki, Robert. 2015. *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Śwital, Paweł. 2016. "Współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego – wybrane aspekty prawne." In *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, ed. Katarzyna Głębicka, and Paweł Śwital, 65-82. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPATIUM”.

- Śwital, Paweł. 2019. *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPATIUM”.
- Wykrętowicz, Stanisław. 2001. *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. Poznań: Wydawnictwo WSB.
- Zdyb, Marian, and Jerzy Stelmasiak. 2016. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

The Evolution of Territorial Self-Government in the Republic of Poland Before 1918 – Outline of Issue

Summary

The aim of the article is presentation of territorial self-government institution on Polish soil before 1918. The subject of the discussion it to show changes made through evolution, in the system of functioning of territorial self-government in Poland. The following research methods have been used to analyze this article: the historical-legal method, consisting in the analysis of the process of development of local self-government institutions and the search for specific cause-and-effect relationships, the method of analysis of sources, consisting mainly in the analysis of the texts of legal acts and the comparative method, which has been applied in relation to the functioning of local self-government institutions. The legal regulations relating to local self-government units are analysed in the context of the then historical situation. The subject considerations are time-limited to the establishment of the Second Republic of Poland in 1918.

Key words: administration, evolution, local government

Ewolucja samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej przed 1918 rokiem – zarys problematyki

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji samorządu terytorialnego na ziemiach polskich przed rokiem 1918. Przedmiotem rozważań jest ukazanie przemian dokonanych w drodze ewolucji w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Do dokonania analizy niniejszego artykułu wykorzystano następujące metody badawcze: metodę historyczno-prawną polegającą na analizie procesu rozwoju instytucji samorządu terytorialnego i poszukiwaniu określonych związków przyczynowo-skutkowych, metodę analizy źródeł polegającą głównie na analizie tekstów aktów prawnych oraz metodę porównawczą, którą zastosowano w odniesieniu do funkcjonowania instytucji samorządowych. Uregulowania prawne odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego analizowane są w kontekście ówczesnej sytuacji historycznej. Przedmiotowe rozważania zawężone są czasowo do powstania II Rzeczypospolitej Polskiej w 1918 r.

Słowa kluczowe: administracja, ewolucja, samorząd terytorialny

Informacje o Autorze: Mgr BARTŁOMIEJ SKŁADANEK, asystent w Katedrze Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; ul. Chrobrego 31, 26-600 Radom, Polska; e-mail: b.skladanek@uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0001-9915-4218>

Artur Świstak

WPŁYW RELIGII NA WOJNĘ I PRAWO WOJNY W ANTYCZNEJ GRECJI – WYBRANE ASPEKTY

Uwagi wstępne

W dniu 27 sierpnia 1928 r. został podpisany w Paryżu Traktat przeciwwojenny. Potępiał on uciekanie się do wojny jako sposobu rozwiązywania sporów międzynarodowych, a także zobowiązywał strony do wyrzeczenia się jej we wzajemnych stosunkach¹. Miał on istotne znaczenie dla prawa międzynarodowego, gdyż po raz pierwszy w umowie wielostronnej bezwzględnie zakazano wojny agresywnej [Góralczyk i Sawicki 2011, 355]. Wylimitowanie wojny, nawet tylko formalnie i postawienie jej poza nawiasem prawa stanowiło odejście od sięgającego czasów starożytnych traktowania *ius ad bellum* jako prerogatywy przysługującej każdemu państwu. Zgodnie z klasycznym prawem międzynarodowym stanowiło ono obok *ius tractatum* i *ius legationis* główny atrybut państwa [Szpak 2014, 19].

W starożytnej Grecji wojna była stanem wciąż obecnym. Liczne *poleis* rywalizujące ze sobą wykorzystywały ją jako powszechny instrument stosunków międzynarodowych. M.H. Hansen pisał: „[...] dla wielu *poleis* wojna była czymś normalnym, pokój zaś – czymś wyjątkowym” [Hansen 2011, 200]. Liczne konflikty zbrojne między Hellenami wpłynęły na ukształtowanie się zwyczajów oraz norm obowiązujących podczas toczonych walk. Pomimo istnienia wielu niezależnych od siebie podmiotów prawa międzynarodowego, rozsianych po całym wybrzeżu Morza Śródziemnego, Grecy mieli poczucie wspólnoty i odrębności powiązanej z przekonaniem o swej wyższości w stosunku do otaczających ich barbarzyńców [tamże, 53]. Jednym

Mgr ARTUR ŚWISTAK, doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Polska; e-mail: artur.karol@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0341-9478>

¹ *Traktat Przeciwojenny podpisany w Paryżu dnia 27-go sierpnia 1928 r.*, Dz. U. z 1929 r., Nr 63, poz. 489.

ze spoiw, które powodowały, że znacznie oddalone od siebie i niezależne *poleis* tworzyły wspólny grecki świat była religia. Oddawano cześć tym samym bogom, pokonywano setki kilometrów, by usłyszeć wyrocznię w Delfach i spieszo na panhelleńskie igrzyska. Religia oddziaływała na różne płaszczyzny zarówno życia osobistego, jak i państwowego. Jedną z nich była wojna, która w starożytnej Grecji była nieodłącznym elementem rzeczywistości.

1. Wojna w mitologii greckiej

W świecie wierzeń starożytnych Greków, pełnym przemocy i okrucieństw, szczególne miejsce zajmowała wojna. Towarzyszyła ona kształtowaniu się porządku świata oraz ustaleniu nad nim władzy. W greckim pantheonie zasiadały bóstwa, których domeną była wojna, jak również bogowie niezwiązani z nią bezpośrednio, lecz posługujący się atrybutami jednoznacznie kojarzonymi się z nią. Mity greckie opowiadały o chwale herosów zdobytej na polach bitew, a także wystawiały ich siłę i kunszt w posługiwaniu się bronią, wzbudzając podziw wśród Greków. Przekazywano z pokolenia na pokolenie opowieści o wielkich wojnach toczonych przez Hellenów, w których ludzi wspierali bogowie.

Zgodnie z greckimi wierzeniami zdobycie władzy nad światem wiązało się z wojnami stoczonymi przez bogów z tytanami, a później z gigantami. Pierwsza z nich wybuchła, gdy z pomocą matki – Rei Zeus uwolnił swe rodzeństwo z trzewi ojca – Kronosa. Młodzi bogowie zajęli stanowiska na górze Olimp, która następnie stała się ich siedzibą, natomiast tytani, którym przewodził Kronos – górę Otrys. Zeus postanowił uwolnić z otchłani Tartaru, strąconych w nią jeszcze przez Uranosa cyklopów i sturękich. Cyklopi wykuwali dla przyszłego króla bogów pioruny, które były jego unikalną bronią, natomiast sturęcy ciskali we wrogów głazy. Ostatecznie wojna zakończyła się porażką Kronosa. Kolejne walki musieli bogowie stoczyć z gigantami, synami Ziemi. Istoty te próbowały zdobyć siedzibę bogów. Obroną Olimpu dowodził Zeus, który raził gigantów piorunami. Jednak jego broń była wobec nich bezskuteczna. Wrogowie rzucali w obrońców skały. O losach wojny zdecydowało sprowadzenie przez Atenę Heraklesa, Zeus bowiem z Księgi Przeznaczenia dowiedział się, że zadać klęskę gigantom może tylko człowiek śmiertelny. Bogowie tryumfowali. Gaja, będąca matką gigantów, posta-

nowiła pomścić swe dzieci i zrodziła przerażającą istotę o imieniu Tyfon, na widok której bogowie zbiegli do Egiptu. Pozostał tylko Zeus, który zraniwszy Tyfona sierpem, przygniótł go wyspą – Sycylią [Parandowski 1978, 41-44].

W starożytnej Grecji wierzone, że wojna zarówno towarzyszyła ustaleniu ostatecznej władzy w świecie bogów, jak i była obecna w procesie ewolucji rodzaju ludzkiego. Poszczególne etapy w rozwoju ludzkości zostały przedstawione w micie o następujących po sobie pokoleniach, który przytacza Hezjod w *Pracach i dniach*. Pokolenie ludzi z brązu (trzecie) stworzone przez Zeusa cechowało zamiłowanie do wojny. W tej epoce ludzie obdarzeni byli niezwykłą siłą, ale „dusze ich i serca były twarde”. Toczyli ze sobą liczne walki, zostając „pokonani wreszcie rąk swoich własną siłą”. Ich miejsce zajął ród herosów – półbogów, którzy swą sławę zawdzięczali udziałowi w wielkich wojnach, o których pamięć pozostawała wciąż obecna [Hezjod 1999, 64-65]. Jednym z najsłynniejszych herosów był Achilles, niezrównany wojownik, którego czyny wojenne budziły podziw i strach wśród nieprzyjaciół. Uczestniczył on w mitycznych walkach pod Troją, gdzie oprócz sławy znalazł także śmierć.

Wojna była dziedziną, nad którą zasadniczo pieczę sprawowała dwójka bogów olimpijskich: Atena i Ares. Pomimo, że oboje byli bóstwami wojny, istotnie różnili się od siebie. Atenę, będącą równocześnie boginią mądrości, utożsamiano z wojną prowadzoną w słusznej sprawie, z walkami, w których nad brutalną siłą górowała taktyka i strategia. Ares był natomiast zupełnym przeciwieństwem Ateny. Wojna była dla niego okazją do zabijania będącego celem samym w sobie. Reprezentował on brutalną i krwawą stronę walki zbrojnej. Różnicę stosunku obu bóstw do wojny podkreślają ich atrybuty. Helen Durham wskazuje, że najsłynniejszą bronią Ateny była tarcza, symbol obrony, nie zaś działań zaczepnych [Durham 2007, 254-55]. Do atrybutów Aresa należały: miecz i włócznia – broń ofensywna. Ares był negatywnie postrzegany zarówno przez bogów, jak i ludzi, co wynikało z jego upodobania do mordu [Rzehak 2003, 58]. Spośród tych bogów, większą odwagą cechowała się Atena, z której ręki Ares dwukrotnie poniósł klęskę w bitwie [Graves 1982, 78]. Oprócz Ateny i Aresa z wojną byli związani również inni bogowie. Byli nimi towarzyszący Aresowi: Dejmos, który uosabiał trwogę, Fobos – strach [Piszczek 1990, 179] oraz bogini wojny Enyo

[tamże, 226]. Pośrednio z wojną łączyła się domena Hefajstosa, boskiego kowala – boga, który w swej kuźni wykuwał oprócz innych wspaniałych przedmiotów również broń dla bogów i herosów [Parandowski 1978, 85]. Powodzenie na wojnie zależało według Hezjoda także od bogini Hekate, która mogła udzielić pomocy podczas konfliktu zbrojnego oraz przyznać zwycięstwo i sławę „tym, którym zechce” [Hezjod 1999, 43]. Wieść o końcu wojny zanośiła światu Nike, uskrzydłona bogini sławiąca przy tym czyny bohaterów [Parandowski 1978, 165].

Symbolika wojenna znajdowała swój wyraz także w przedmiotach, którymi posługiwali się inni bogowie. Należały do nich: cudowna tarcza Zeusa – egida, cechująca się niezwykłą wytrzymałością, pioruny, będące bronią króla bogów oraz hełm Hadesa, który zapewniał mu niewidzialność [Rzehak 2003, 8, 70].

W greckich mitach bogowie bezpośrednio angażowali się w sprawy śmiertelnych, w różnych aspektach ich życia. Jednym z nich była wojna. Przykłady boskiej interwencji w ludzkie działania zbrojne są zawarte w mitach o wojnie trojańskiej i o wyprawie siedmiu wodzów przeciw Tebom. Opowieść o wojnie trojańskiej immanentnie jest związana ze światem bogów. Już sama jej geneza wiąże się ze sporem o miano najpiękniejszej z bogiń olimpijskich [Parandowski 1978, 242-43]. W trakcie działań wojennych bogowie stawali po obu stronach konfliktu, i tak Apollo zesłał na Greków zarazę, wysłuchując modłów swego kapłana, któremu najeźdźcy uprowadzili córkę, a Skamander – bóg rzeki, próbował zabić Achillesa, dla którego zbroję sporządził Hefajstos [Burn 1999, 45-46]. Podczas wyprawy przeciw Tebom interweniował sam Zeus, który raził gromem jednego z wodzów najeźdźców, zabijając go na miejscu. Przed innym używając pioruna otworzył szczelinę w ziemi, do której ten wpadł pędząc na rydwanie, i tym samym znalazł się w krainie umarłych. Swojego wsparcia dla rannego Tydeusa, będącego jednym z napastników, chciała udzielić Atena, ostatecznie jednak zniechęcona jego postępkami odstąpiła od tego zamiaru [Graves 1982, 326].

2. Wróżbiarstwo a wojna

Decyzja o rozpoczęciu wojny niosła ze sobą poważne konsekwencje. Wojna mogła przynieść zarówno sławę zwycięzców, jak i gorycz przegranych, dlatego przed rozpoczęciem działań zbrojnych starożytni Grecy starali się

poznać wynik nadchodzącego konfliktu. Wierzono, że wiedzę o przyszłości posiadają bogowie, którzy dzielą się nią z ludźmi. Wieszczbiarstwo było ważnym elementem greckiej religii. Wróżby natomiast poprzedzały wszelkie przedsięwzięcia – w tym i państwowe, do których można zaliczyć także wojnę [Oświecimski 1989, 7-8].

Pragnąc poznać losy przyszłej wojny wysyłano poselstwa do wyroczni, aby uzyskać boską odpowiedź dotyczącą przyszłości. Najśłynniejsza z greckich wyroczni znajdowała się w Delfach, gdzie wieszczka – Pytia, przekazywała, jak wierzono, słowa samego Apolla, który wcielał się w swą sługę [tamże, 126-27]. Rady w obliczu zbliżającego się najazdu perskiego króla Kserksesa u syna Zeusa i Leto poszukiwali Ateńczycy. Wyrocznia udzieliła im, o czym wspomina Herodot, dwóch wróżb, pierwszej o dotkliwej porażce, jaka ich spotka, a następnie, po tym jak udali się powtórnie z gałązkami oliwnymi, bardziej korzystnej, która jednak nie była jednoznaczna, co było charakterystyczne dla przepowiedni Pytii. Historyk wskazuje, że to właśnie na skutek interpretacji słów wieszczki przez Temistoklesa zdecydowano się na stoczenie bitwy morskiej z Persami [Herodot 2007, 420-22]. Także Lacedemończycy rozważając konflikt zbrojny z Atenami, zwrócili się do wyroczni o radę w tej sprawie. Otrzymaawszy zapewnienie, że uzyskają boskie wsparcie oraz zapowiedź zwycięstwa, zdecydowali się na udział w wojnie, zwanej później peloponeską [Tukidydes 1991, 86]. Autorytet wyroczni delfickiej wykraczał poza państwa helleńskie. Słowem Apolla przyszłość swoją oraz całego swego kraju zawierzył w VI w. p.n.e. lidyjski król Krezus, który jak podaje Herodot, rozpatrując możliwość wojny z Persją wysłał swych posłańców do Delf. Ufny, że zapowiedź, iż w rezultacie jego wyprawy upadnie wielkie państwo odnosi się do Persów – rozpoczął wojnę, w wyniku której jego królestwo zostało zniszczone [Herodot 2007, 54].

W trakcie działań wojennych, istotne znaczenie dla ich prowadzenia miało wróżenie z wnętrzości zwierząt ofiarnych oraz obserwacji zdarzeń występujących podczas rytuału ofiarnego. Do wyniku wróżb przywiązywano duże znaczenie. Na rolę i wagę tych czynności wskazuje lacedemoński zwyczaj zabierania na wojnę zwierząt, które miały następnie zostać złożone w ofierze [Oświecimski 1989, 34, 38]. Wojskom greckim towarzyszyli wieszczkowie, których zadaniem było wróżenie w powyższy sposób. Starano się pozyskać jak najlepszego wróżbitę, który za swą pracę mógł liczyć na so-

witą zapłatę. Jego obecność miała służyć zapewnieniu odpowiedniego morale wśród żołnierzy. Niepomyślny wynik wróżby nie oznaczał jednak bezwzględnej rezygnacji z planowanych działań. W przypadku determinacji dowódcy wróżby były powtarzane do chwili, gdy wypadły one pomyślnie [tamże, 39-42]. O składaniu „przepisanych” ofiar przez wróżbitów przed bitwą wspomina Tukidydes w *Wojnie peloponeskiej*, kiedy czynności te poprzedziły starcie Syrakuzanów i Ateńczyków [Tukidydes 1991, 484].

Wojna peloponeska zawiera przykłady, kiedy niepomyślny wynik ofiar bądź pojawienie się niekorzystnego znaku zaważyły na konkretnych działaniach stron. Na skutek niepomyślnych ofiar na granicy Lacedemończycy kilkakrotnie rezygnowali z podejmowanych wypraw wojennych, czego przykładem jest odstępstwo od ataku na Argos [tamże, 116]. Natomiast na skutek zaćmienia będącego wówczas w pełni księżycy Ateńczycy walczący na Sycylii opóźnili swój odwrót spod Syrakuz o 27 dni, termin wskazany przez wróżbitów [tamże, 550].

3. Uczczenie zwłok poległych – aspekty religijne i prawne

W starożytnej Grecji dużą wagę przywiązywano do zapewnienia pochówku zmarłym. Wątki odnoszące się do konieczności pochówku oraz uczczenia zwłok poległych na wojnie były podejmowane w literaturze greckiej. Dramat Sofoklesa *Antygona* opowiada o sporze między tytułową bohaterką a królem Teb – Kreonem wynikłym z wydanego przez niego zakazu grzebania zwłok poległego brata Antygony, jednego z siedmiu najeźdźców, którzy zaatakowali Teby. Pochówek zwłok był wymogiem religijnym, o czym świadczą słowa Antygony wypowiedziane po złamaniu rozkazu, skierowane do władcy: „Ja więc nie chciałam ułęknać się człeka I za złamanie praw tych kiedyś bogom zdawać tam sprawę” [Sofokles 1985, 27]. Słowa te potwierdzają, że zapewnienie odpowiedniego pochówku, było rodzajem obowiązku, którego niewypełnienie stanowiło obrazę boskich praw, a prawa te jak zaznacza bohaterka: „[...] są wieczne i trwają od wieku, Że ich początku nikt zbadać nie może” [tamże]. Dokonanie rytuału pogrzebowego umożliwiło duszy zmarłego odejście do krainy umarłych, o czym mówi duch poległego Patroklesa, kiedy ukazuje się pogrążonemu w żałobie Achillesowi w słowach: „Żebyś mógł wnieść do Hada, nie zwlekaj Pogrzebu!” [Homer 2002, 387].

Między państwami greckimi wykształciła się praktyka zawierania układów w przedmiocie wydawania po bitwie zwłok poległych. Powszechność takiej praktyki potwierdzają Tukidydes w *Wojnie peloponeskiej*, wzmiankując wielokrotnie o takich działaniach [Tukidydes 1991, 258, 265, 301], oraz Ksenofont opisując w swym dziele *Historia grecka* analogiczne postępowanie [Ksenofont 2004, 164]. W celach zawarcia takiego układu wysyłani byli po bitwie do drugiej strony heroldowie [Tukidydes 1991, 336]. Z powszechności tej praktyki i przytoczonej odpowiedzi, jaką Ateńczycy skierowali do Beotów, którzy uzależniali wydanie zwłok ateńskich żołnierzy od opuszczenia przez Ateńczyków świątyni w Delion, a mianowicie, ze słów: „[...] Bardziej bezbożnie postępują Beoci, jeśli wydanie poległych ateńskich uzależniają od oddania Delion, niż Ateńczycy, którzy nie chcą brać tego co się im słusznie należy, za cenę świątyni”, można wnioskować, że do ciał poległych wojowników danej strony przysługiwał tej stronie skuteczny tytuł prawny. W tej samej mowie, Ateńczycy wskazują na tradycję wydawania zwłok pod ochroną zawieszenia broni [tamże, 337]. O podobnej praktyce wspomina Pauzaniusz w *Wędrówce po Helladzie*, przytaczając porozumienie messeńsko-lacedemońskie, zgodnie z którym po bitwie strony zbierały z pola walki swych poległych, by ich następnie pogrzebać [Pauzaniusz 2004, 300-301].

Grecy zabitym na wojnie oddawali cześć poprzez zorganizowanie odpowiedniego pogrzebu. Homer w *Iliadzie* przytacza opis wspaniałego rytuału pogrzebowego, jaki Patroklesowi zapewnił Achilles. W kondukcje żałobnym poległemu z ręki Hektora towarzyszyło wojsko greckie, a wraz z ciałem Patroklesa na stosie zostały złożone bogate dary oraz ciała zabitych przez Achillesa na pogrzebie dwunastu Trojan. Dla uczczenia swego przyjaciela, syn Peleusa urządził również zawody sportowe, ofiarując zwycięzcom hojne nagrody [Homer 2002, 388-92]. Pożegnanie walczących za ojczyznę przybierało również charakter publiczny. Solon w rozmowie z Krezusem wspomina o Ateńczyku Tellosie poległym w obronie swego miasta, któremu zapewniono pogrzeb na koszt państwa [Herodot 2007, 29]. Szczególnego uczczenia doczekał się po śmierci lacedemoński wódz Brazydas, którego ciało pochowano na koszt publiczny w Amfipolis, a mieszkańcy tego miasta urządzali na jego cześć co roku igrzyska i składali ofiary przynależne herosowi [Tukidydes 1991, 370]. Tukidydes przedstawia również opis publicznego pogrzebu, jaki został wyprawiony pierwszym poległym w wojnie pelopones-

kiej Ateńczykom. Zostali oni pochowani „na najpiękniejszym przedmieściu ateńskim, gdzie stale chowa się poległych na wojnie” w grobowcu wybudowanym przez państwo. Po zakończeniu pochówku wygłaszana była mowa pochwalna o pogrzebanych żołnierzach. Takie postępowanie miało ugruntowaną tradycję, o czym wspomina sam autor *Wojny peloponeskiej* oraz wskazuje, że: „[...] zwyczaj zachowano przez cały czas wojny, ilekroć zachodziła taka potrzeba” [tamże, 134-35].

4. Status miejsc świętych w czasie wojny

W starożytnej Grecji podzielonej na wiele niezależnych bytów politycznych, jakimi były miasta-państwa, oddawano cześć wspólnym dla wszystkich Hellenów bogom. Dokonywane obrzędy ku ich czci w różnych *poleis* miały jednak właściwe dla danego miejsca cechy. Każde *polis* posiadało swego boskiego opiekuna, któremu oddawano szczególną cześć [Thomas 2010, 93]. Początkowo oddawanie czci bogom odbywało się na otwartej przestrzeni, gdzie budowano ołtarze, na których następnie składano ofiary. Miejsca dokonywania takich czynności, które uzyskały odpowiednią rangę, stawały się okręgami świętymi, gdzie wznoszono świątynię. W świętym okręgu kult bogów skupiał się przy ołtarzu, przy którym umieszczano ich podobizny oraz ofiary o charakterze wotywnym. Świątynie były uznawane za domostwa bóstw, dlatego na ogół nie wchodziło do ich wnętrza [Parandowski 1978, 24].

Greckie świątynie znacznie ucierpiały na skutek wojen z Persami, wojen toczonych z nienależącym do społeczności helleńskiej ludem barbarzyńskim. Herodot wspomina o zniszczeniu świątyń w miastach jońskich przez perskie wojska, które realizowały w ten sposób groźby, jakie wcześniej ich wodzowie wystosowali w ostrzeżeniu do występujących przeciw nim Jonów [Herodot 2007, 342]. Persowie dokonali również spalenia i splądrowania eretryjskich świątyń, mimo że miasto zostało im wcześniej wydane. Herodot wskazuje, że zostało to uczynione w akcie zemsty za zniszczenie świątyń w Sardes [tamże, 364]. Podobny los spotkał świątynie w Atenach z rąk wojsk Kserksesa [tamże, 467-68]. Takie postępowanie najeźdźców w stosunku do miejsc świętych wywołało oburzenie Greków. Jego literacki wyraz dał Aj-schylos w *Persach*. Wśród okrzyków, jakie wznosili przed bitwą morską z flotą perską greccy żeglarze, zamieścił słowa „[...] za świątynie bogów”

[Ajschylos 2015, 114]. Naganny sposób postępowania wojsk perskich w stonku do świątyni w tragedii Ajschylosa wyraża duch zmarłego króla perskiego Dariusza, który twierdzi, że klęska wojsk jego syna była karą za sposób, w jaki traktowały one świątynie i posągi bogów, nazywając je „bezbożnymi czynami” [tamże, 133-34].

Łącząca Greków religia wpłynęła na wykształcenie się norm zwyczajowych dotyczących miejsc świętych podczas działań wojennych prowadzonych między państwami greckimi. O takich normach wspomina Tukidydes w *Wojnie peloponeskiej*, relacjonując spór wynikły między Beotami a Ateńczykami dotyczący świętego okręgu w Delion. Beoci ufortyfikowanie przez Ateńczyków świętego miejsca uznali za czyn świętokradzki, powołując się na „obyczaje helleńskie”, zgodnie z którymi, ten kto najechał cudzą ziemię pozostawia świątynie nietknięte. Wypominali również używanie wody, która służyła do obmycia rąk przy ofiarach jak zwykłej wody. Ateńczycy ustosunkowując się do postawionych im zarzutów wskazali, że prawem jest, iż przy zajęciu danej ziemi, uzyskuje się posiadanie także tamtejszych świątyni, roztaczając nad nimi opiekę oraz stosując w miarę możliwości lokalne zwyczaje. Odpierając zarzuty dotyczące bezbożnego użycia wody powoływali się na względy konieczności [Tukidydes 1991, 336-37]. Powyższe ukazuje, że miejsca święte korzystały ze specjalnego statusu w wojnach między Hellenami.

W starożytnej Grecji istniały związki państw o cechach organizacji międzynarodowych zajmujące się ochroną miejsc kultu – amfiktionie. Najstynniejszą z nich była Amfiktionia Pylajsko-Delficka. Do jej głównych funkcji, oprócz zadań religijnych, należała opieka nad świątynią, w której zgromadzone były liczne bogactwa [Banek 1993, 32]. Rota przysięgi składanej przez hieromnemonów (delegatów członków amfiktionii) ograniczała sposób prowadzenia wojny między członkami organizacji. Zgodnie z tekstem przysięgi wyłączono możliwość zniszczenia miasta jednego z członków oraz pozbawienia go dostępu do wody. Sankcją za odstępnie od tych reguł była akcja zbiorowa, której celem było ukaranie naruszydiciela tych postanowień poprzez zniszczenie jego miasta. Składając przyrzeczenie deklarowano też wystąpienie przeciw każdemu, kto dopuści się rabunku rzeczy należących do boga oraz spiskowania przeciw świętym skarbowi [Boak i Romilly 1921, 377].

5. Ograniczenia prowadzenia działań wojennych w czasie uroczystości religijnych

Wiara i praktyki religijne były istotnym elementem życia zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i zbiorowym. Uroczystości religijne ogólnohelleńskie i miejscowe, odgrywały szczególną rolę w funkcjonowaniu *polis* i całego świata greckiego, a w trakcie określonych świąt i obrzędów religijnych, obowiązywał zakaz podejmowania działań zbrojnych. Pogwałcenie tych zasad oznaczało dopuszczenie się świętokradztwa [Jaczynowska, Musiał, i Sępień 2010, 283-84].

W czasie najazdów perskich Lacedemończycy nad konieczność obrony przed najeźdźcą przedkładali wypełnianie obowiązków związanych ze świętem Karnejów. Niemożność prowadzenia w tym czasie wojny spowodowała, że Sparta nie udzieliła pomocy Atenom podczas walk z Persami w 490 r. p.n.e. [tamże]. To samo coroczne święto zdeterminowało decyzję wysłania zaledwie 300 Spartan pod wodzą króla Leonidasa do obrony wąwozu termopilskiego, gdyż jak wspomina Herodot: „[...] święto Karnejów stało im na przeszkodzie”, by wyprawić się na wojnę z całą armią [Herodot 2007, 443]. Powołanie się na święta było również uzasadnieniem odmowy udzielenia pomocy Epidauryjczykom przez część sprzymierzeńców w obliczu najazdu argińskiego [Tukidydes 1991, 404].

Z uwagi na wyznawanie wspólnych bogów istniały w Grecji miejsca o szczególnym znaczeniu religijnym dla wszystkich Hellenów. Wyróżniały się one specyficznymi cechami urbanistycznymi oraz architektonicznymi. Ze względu na pełnienie przez nie roli sanktuariów, łączących w sobie cechy ośrodków religijnych, sportowych i kulturowych, nie było w nich elementów charakterystycznych dla typowego greckiego miasta, takich jak np. plac targowy. Okresowo odbywały się w nich ogólnogreckie zawody ku czci bogów i w tym czasie ściągali do nich liczni przybysze. Przykładem takiego miejsca była leżąca w Elidzie Olimpia [Kostrzewska 2013, 25]. Igrzyska w niej organizowane powiązane były ze sferą religijną. Były one wydarzeniem o charakterze panhelleńskim, najważniejszymi spośród wszystkich igrzysk [Łanowski 2000, 12-13]. O ich popularności świadczyła liczba widzów przybyłych z całego greckiego świata, szacowana na 40-50 tysięcy osób [Hansen 2011, 53]. Z uwagi na wszechgrecki charakter tego wydarzenia na czas trwania ig-

rzysk ogłaszano zawieszenie broni. Tekst zawieszenia broni, które ogłaszali Elejczycy, a obowiązującego podczas igrzysk olimpijskich, został umieszczony na „dysku Ifitosa”, o którym wspomina Pauzaniusz [Pauzaniusz 2004, 129]. Porozumienie to zawarli wspomniany Ifitos, który władał Elidą, ustrojodawca Sparty – Lykurg. Przystąpił do niego także rządzący w Pisie Kleostenes. Celem układu miało być umożliwienie przeprowadzania igrzysk poprzez eliminację możliwości prowadzenia w ich trakcie wojny za pomocą instytucji świętego pokoju [Łanowski 2000, 19]. Zgodnie z tekstem układu, zamieszczonym na dysku, Olimpia miała również miano miasta świętego, czynem świętokrackim było natomiast wkroczenie do niej z bronią w rękę [Porada 1980, 30]. Złamanie pokoju olimpijskiego niosło ze sobą sankcję w postaci konieczności zapłaty grzywny. Taki przypadek opisuje Tukidydes, kiedy to Elejczycy domagali się zapłaty od Lacedemończyków 2 tysięcy min za pogwałcenie tego prawa w wyniku zbrojnych działań przeciw nim. Kwota ta została obliczona w ten sposób, że zgodnie z prawem na każdego hoplitę przypadały dwie miny. Część grzywny przypadała pokrzywdzonym, a część świątyni Zeusa. Odmowa Lacedemończyków zapłaty żądanej kwoty spowodowała, że pozbawieni zostali możliwości wstępu do świątyni, a także „udziału w ofiarach i igrzyskach” [Tukidydes 1991, 400-401].

W dziele Tukidydesa znajduje się również opis sytuacji, w której podczas trwania igrzysk istymijskich Koryntyjczycy odmówili udziału w wyprawie o charakterze militarnym. Autor relacjonuje, że król Sparty – Agis, w obliczu stanowiska Koryntyjczyków, oświadczył: „że nie będzie ich zmuszał do pogwałcenia trwającego podczas igrzysk zawieszenia broni i że gotów jest sam na własną rękę podjąć wyprawę” [tamże, 586].

Podsumowanie

Antyczny grecki świat, tworzony przez liczne niezależne od siebie podmioty rozrzucone w całym basenie Morza Śródziemnego, mimo odległości, jakie dzieliły jego poszczególnych członków, zachował swą tożsamość. Było to możliwe dzięki kontaktom, jakie utrzymywali między sobą Grecy, także mieszkający poza Grecją macierzystą, które cechowała stałość i intensywny charakter [Hansen 2011, 53]. Poczucie wspólnoty ogólnohelleńskiej przejawiało się również w przeciwstawianiu społeczności greckiej innych ludów – barbarzyńców. Jaskrawym przykładem takiej postawy jest opisana przez

Tukidydesa klęska Amprakiotów, którzy w trakcie ucieczki, jak relacjonuje historyk: „Ujrawszy przepływające właśnie przypadkiem okręty ateńskie rzucili się ku nim wpław, uważając pod wpływem paniki, że lepiej jest zginąć, jeśli już trzeba, z rąk marynarzy ateńskich niż z ręki barbarzyńców, i to najbardziej znieawidzonych Amfilochijczyków” [Tukidydes 1991, 267]. Scena ta niezwykle wymownie wskazuje, że nawet o wyborze oprawcy decydowało poczucie pewnego rodzaju tożsamości, która wpłynęła na wykształcenie się reguł obowiązujących wewnątrz społeczności Hellenów.

Istotnym elementem greckiej kultury była wspólna religia. Mityczne opowieści obfitowały w motywy walki i wojny, która z kolei była ściśle związana z funkcjonowaniem stosunków między greckimi *poleis*. Te dwa bardzo ważne w greckiej rzeczywistości obszary przenikały się wzajemnie. Zgodnie z wierzeniami porządek władzy nad światem został ustalony w drodze zwycięskich dla bogów wojen. Wojna była zatem czymś pierwotnym, nie była wynalazkiem ludzi, lecz stanem właściwym również dla istot wyższych. Religia natomiast wpłynęła na ukształtowanie zwyczajów i praw, które obowiązywały strony podczas wojny. Już samo jej podjęcie było często uzależniane od wyniku pomyślnych wróżb, które wpływały także na działania podczas walki zbrojnej. Uroczystości religijne ograniczały możliwość prowadzenia walk w trakcie ich trwania, a miejsca święte korzystały ze specjalnego statusu, natomiast ochrona miejsc świętych była jednym z zadań amfiktionii.

PIŚMIENICTWO

- Ajschylos. 2015. *Tragedie Tom I: Persowie, Siedmiu przeciw Tebom, Błagalnice, Prometeusz w okowach*. Przeł. Robert R. Chodkowski. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Banek, Kazimierz. 1993. *Amfiktionie starożytne*. Kraków: Universitas.
- Boak, Arthur, i Edward Romilly. 1921. „Greek Interstate Association and the League of Nations.” *American Journal of International Law* 15, nr 3:375-83.
- Burn, Lucilla. 1999. *Mity greckie*. Przeł. Robert A. Sucharski. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Durham, Helen. 2007. „International humanitarian law and the gods of war: the story of Athena versus Ares.” *Melbourne Journal of International Law* 8, nr 2:248-58.
- Góralczyk, Wojciech, i Stefan Sawicki. 2011. *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa: LexisNexis.
- Graves, Robert. 1982. *Mity greckie*. Przeł. Henryk Krzeczkowski. Warszawa: Pań-

stwowy Instytut Wydawniczy.

- Hansen, Mogens H. 2011. *Polis. Wprowadzenie do dziejów greckiego miasta-państwa w starożytności*. Przeł. Andrzej Kulesza, i Ryszard Kulesza. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Herodot. 2007. *Dzieje*. Przeł. Seweryn Hammer. Warszawa: Czytelnik.
- Hezjod. 1999. *Narodziny bogów (Theogonia). Prace i dni. Tarcza*. Przeł. Jerzy Łanowski. Warszawa: Pruszyński i S-ka.
- Homer. 2002. *Iliada*. Przeł. Franciszek K. Dmochowski. Kraków: Zielona Sowa.
- Jacynowska, Maria, Danuta Musiał, i Marek Stępień. 2010. *Historia starożytna*. Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Kostrzewska, Małgorzata. 2013. *Miasto europejskie na przestrzeni dziejów. Wybrane przykłady*. Gdańsk: Akapit-DTP.
- Ksenofont. 2004. *Historia Grecka*. Przeł. Witold Klinger. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Warszawa: De Agostini Polska.
- Łanowski, Jerzy. 2000. *Święte igrzyska olimpijskie*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Oświecimski, Stefan. 1989. *Zeus daje tylko znak, Apollo wieńczy osobieście: starożytne wróżbiarstwo greckie*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Parandowski, Jan. 1978. *Mitologia: wierzenia i podania Greków i Rzymian*. Warszawa: Czytelnik.
- Pauzaniusz. 2004. *Na olimpijskiej bieżni i w boju: z Pauzaniausza Wędrowki po Helladzie. Księgi V, VI i IV*. Przeł. Janina Niemierska-Pliszczyńska. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Warszawa: De Agostini Polska.
- Piszczek, Zdzisław, red. 1990. *Mała encyklopedia kultury antycznej: A-Z*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Porada, Zbigniew. 1980. *Starożytne i nowożytne igrzyska olimpijskie*. Kraków: Krajowa Agencja Wydawnicza.
- Rzehak, Wojciech. 2003. *Mitologia*. Kraków: GREG.
- Sofokles. 1985. *Antygona*. Przeł. Kazimierz Morawski. Warszawa: Iskry.
- Szpak, Agnieszka. 2014. *Międzynarodowe prawo humanitarne*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Tukidydes. 1991. *Wojna peloponeska*. Przeł. Kazimierz Kumaniecki. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Thomas, Rosalind. 2010. „Miasto w epoce klasycznej.” W *Grecja klasyczna 500-323 r. p.n.e.*, red. Robin Osborne, 93. Warszawa: Świat Książki.

Wpływ religii na wojnę i prawo wojny w antycznej Grecji – wybrane aspekty

Streszczenie

Artykuł przedstawia wybrane aspekty oddziaływania religii na sposób prowadzenia wojen w antycznej Grecji uwzględniając specyfikę stosunków międzygreckich. Autor wskazuje na wyraźną obecność motywów wojny w greckiej mitologii. Ukazuje wpływ religii na różne płaszczyzny wojny, począwszy od podjęcia decyzji o jej wypowiedzeniu poprzez działania podejmowane w jej trakcie. Przedstawia prawne konsekwencje pogwałcenia reguł dotyczących pokoju podczas igrzysk oraz wpływ świąt na możliwość prowadzenia działań zbrojnych. Omawia status miejsc świętych oraz zwraca uwagę na ograniczenia sposobów prowadzenia wojen między członkami Amfiktionii Delfickiej.

Słowa kluczowe: status świątyni, konflikt zbrojny, *polis*, miejsca kultu religijnego, uroczystości religijne

Impact of Religion on War and the Law of War in Ancient Greece – Selected Aspects

Summary

The article presents selected aspects of the impact of religion on how wars were waged in ancient Greece, taking into account the specificities of relations within the Greek world. The author points to the clear presence of war motifs in Greek mythology. He shows the influence of religion on different stages of war, from the decision to declare war through the actions being taken during it. He presents the legal consequences of violating peace rules during the games and the impact of holidays on the possibility of military action. He discusses the status of sacred sites and draws attention to restrictions on how to wage wars between members of the Delphic Amphictyony.

Key words: status of temples, armed conflict, *polis*, places of worship, religious ceremonies

Information about Author: ARTUR ŚWISTAK, M.A., Ph.D. student in the Department of Public International Law, Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Poland; e-mail: artur.karol@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0341-9478>

Iwona Warchoł

THE ROLE OF THE RULES FOR PURSUING THE PROFESSION OF NURSE IN THE PROTECTION OF PATIENTS' RIGHTS

Opening remarks

According to the World Health Organization, in the treatment of patients' rights, a distinction is made between social and individual rights. Social rights are those of the individual's rights that stem from belonging to a particular society. These include, for example, the right to equal access to health care, the elimination of unjustified discriminatory barriers (on grounds of age, gender, nationality, religious persuasion, and social or economic situation). From the viewpoint of the quality of health care services, individual rights are fundamental. These are: the right to respect of his or her person as a human being, the right to self-determination, the right to respect of his or her physical and mental integrity and to the security of his or her person, the right to respect of his or her privacy and his or her moral and cultural values and religious and philosophical convictions.

The Council of Europe has for long addressed issues related to the progress of biological and medical sciences. This is seen, *inter alia*, in many recommendations of the Parliamentary Assembly and resolutions of the Committee of Ministers issued before the 4 April 1997 Oviedo Convention for the Protection of Human Rights and the Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, also known as the Convention on Human Rights and Biomedicine or the European Bioethics Convention (EBC) in the literature [Biesaga 2006, 24].

In health care, it is of crucial importance that these rights be duly safeguarded and respected because, as a result of the development of new and in-

creasingly complicated methods that require specialist knowledge and often involve the collaboration of whole teams of professionals, there is a risk of depersonification and dehumanization of the patient [Maciąg and Sakowska 2006, 57].

The Polish Constitution¹ grants everyone the right to health. Public authorities ensure citizens equal access to health care services financed from public funds, irrespective of their material situation. The need to have separate legal regulations on this matter in place stems from the universal human rights standards set out in international treaties ratified by Poland, i.e. from the supranational legal order, and from the domestic legislation. The inherent, universal, and inalienable nature of human rights requires a democratic state ruled by law to afford them a proper level of protection, which is the task of the legislator [Ostrzyżek 2005, 25].

Currently, this is laid down in Art. 68 of the Polish Constitution. It is also addressed by numerous international instruments. The Constitution of the World Health Organisation says that the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.² These issues are further covered by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.³ Under its Art. 12, the state parties recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. The same article also imposes on the state parties certain obligations to enable them to achieve the full realization of this right. The European Social Charter offers similar solutions.⁴ Its Part

¹ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of 2009, No. 114, item 946.

² The Constitution of the World Health Organization adopted by the governments represented at the International Health Conference and the Protocol concerning the International Office of Public Hygiene, done at New York on 22 July 1946, Journal of Laws of 1999, No. 8, item 67 as amended.

³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, open for signature in New York on 19 December 1966, Journal of Laws of 1977, No. 38, item 169.

⁴ European Social Charter, done at Turin on 18 October 1961, Journal of Laws of 1999, No. 8, item 67 as amended.

I, point 11 says that everyone has the right to benefit from any measures enabling them to enjoy the highest possible standard of health attainable.

The literature on the subject and the case-law⁵ of the Constitutional Tribunal shows that Art. 68, sect. 1 confers on everyone a subjective right to health. Yet, the other paragraphs of the same article pose some interpretation challenges. At first sight, they address public authorities which are obliged to perform certain duties listed therein. However, the scope of these duties is limited by the state's financial capabilities. However, in the relevant case-law, it is consistently argued that these regulations do not provide grounds for pursuing specific claims against health care providers.⁶ The scope and conditions of access to health care services financed from public funds are regulated by laws. Only violation of their provisions authorizes the suffering entity to resort to protective legal instruments. However, as follows from the constitutional approach to the rights in question, by refining the provisions of the Constitution in lower ranking legal acts, the legislator must design such a system that will enable such rights to be actually respected [Kubiak 2017, 5].

Apart from the Constitution, there is a number of laws regulating the operation of the health care service and containing provisions that guarantee the protection of patients' rights. The most noteworthy are: the Act of 5 December 1996 on the Professions of Doctor and Dentist,⁷ the Act of 15 July 2011 on the Professions of Nurse and Midwife,⁸ the Act of 27 August 2004 on Health Care Services Financed from Public Funds,⁹ and the Act of 6 November 2008 on the Protection of Patients' Rights and the Ombudsman for Patients' Rights.¹⁰

⁵ Judgement of the Constitutional Tribunal of 23 March 1999, K/98, OTK 1999, no. 3, item. 38.

⁶ Judgement of the Supreme Court of 21 December 2004, I CK 320/04, unpublished; judgement of the Court of Appeals in Poznań of 23 May 2006, I ACa 1266/05, unpublished.

⁷ Journal of Laws of 2020, item 514 as amended [henceforth cited as: APDD].

⁸ Journal of Laws of 2020, item 562 as amended [henceforth cited as: APNM].

⁹ Journal of Laws of 2020, item 695 as amended.

¹⁰ Journal of Laws of 2020, item 849 [henceforth cited as: APPRS].

1. The right to adequate health services

The patient has the right to health services suited to the requirements of current medical knowledge. This entails the obligation to provide the patient with health services at a sufficiently high level and to offer a sense of therapeutic security, yet without a guarantee of the positive effect of medical act, in other words, a guarantee to cure the patient. The notion of “current medical knowledge” refers to the medical intellectual process, i.e. the use of medical knowledge. Given that, the legislator demands nurses to exhibit high diligence and reliability in the pursuit of their profession. For a nurse to carry out medical acts using current medical knowledge is an unquestionable condition for pursuing the profession in accordance with the law (Art. 11, sect. 1 APNM). Satisfying this condition is an objective category and does not depend on the nurse’s personal beliefs.

In line with global trends, in the professional practice of nurses, more and more emphasis is laid on the use of research data, which is expected to improve not only the safety of patients and medical staff or the effectiveness of performed medical procedures but also the financial efficiency thereof. The education of nursing students at the BA and MA level at medical universities boasting a long tradition of conducting scientific research and implementing their results into clinical practice should place a greater emphasis on training in research methodology, critical analysis of research data or skills of critical reading of research papers, in other words, all the components of evidence-based nursing practice [Gotlib, Belowska, et al. 2014, 282].

The borderline between cognitive and practical learning goals is blurred; still, they remain intertwined, just like medical science and professional practice [Lenartowicz and Kózka 2010, 11-13]. The contemporary progress of science and technology often renders the knowledge obtained at university less relevant over time. It is argued that in medical sciences the so-called knowledge half-life, that is, the amount of time before half of the knowledge is made obsolete, is three to eight years depending on the discipline [Boratyńska and Konieczniak 2001, 173]. Therefore, a person practising the nursing profession is urged to update, broaden, and deepen their knowledge throughout the entire period of professional activity. In the event of limitations in providing adequate health care services, the patient has the right to

an objective and medical criteria-based procedure of determining the order of access to such services. The medical criteria that healthcare providers should follow when drawing up waiting lists are set out in the law.

2. The right to immediate medical aid

The patient has the right to be immediately rendered health services due to a threat to health or life. Given that, a health care facility may not refuse the person in need proper assistance. The patient has the right to nurse's assistance in any case if any delay in such assistance could result in a risk of loss of life, serious injury or serious health disorder and in other emergency cases. When a delay in providing medical assistance by a nurse is likely to cause a state of health emergency, the so-called mandatory immediate provision of health services should occur, irrespective of the patient's citizenship, health care system affiliation, financial standing, etc. [Lach 2011, 84]. It is also irrelevant whether a given health care establishment is funded by the National Health Fund and whether the so-called service volume limit has been exhausted. In such a situation, the patient is entitled to health services outside the queue and without an obligatory referral. At this point, it is worth recalling the Judgement of the Supreme Court of 10 January 2014.¹¹ First, it shows that a doctor and a health care establishment may request reimbursement of the cost of saving the life of a patient insured in the National Health Fund; second, the service volume limits provided for in contracts with the National Health Fund do not apply to health services rendered in life-threatening conditions.

In accordance with their qualification, the nurse has an obligation to assist in any case whenever a delay in assistance could cause a state of health emergency (Art. 12, sect. 1 APNM). The legislator requires each nurse to "assist," yet without specifying what this assistance should involve.

In the grounds for its judgement of 13 October 2006, the Supreme Court pointed out that, "Although each health services is provided in the situation of a threat to human health, the legislator clearly distinguishes between health services provided under normal conditions, i.e. where the provision of

¹¹ I CSK 161/13, unpublished.

assistance does not require immediate action and can be postponed, and in a situation where it must be provided immediately since, if delayed, it may result in a loss of health or life.”¹²

3. The right to request consultation

The patient has the right to require that a nurse or midwife providing them with health services seek the opinion of another doctor, nurse, or midwife, respectively (Art. 6, sect. 3, point 2 APPRS). When making such a request, the patient may, but they do not have to, designate a specific individual whose consultation should be sought. The professional independence of nurses manifests itself in the option for the nurse of seeking advice and support within their own professional group by consulting another nurse or doctor.

However, both a doctor, nurse, or midwife may refuse to provide consultation if they consider the patient’s request to be unfounded. However, this needs to be logged in medical records.

If the patient is treated in a stationary health care establishment, the right to consultation should be exercised with no limits because such an establishment employs some other medical professionals, unless, at the moment, there is no nurse available with appropriate qualification to express an opinion or the patient requests consultation with a person pursuing the nursing profession outside this establishment.

All in all, irrespective of whether the opinion of another nurse is obtained by the one seeking advice of a medical nature or on the initiative of the patient themselves, the opinion of the consulting nurse is, in principle, regarded as being of advisory character only, and the nurse seeking advice remains responsible for the performance of the actual medical procedure. However, obtaining the opinion of another professional is undoubtedly evidence of due diligence in the provision of health services by the nurse [Karkowska 2013, 131].

¹² III CKS 123/06, Lex no. 258671.

4. Due diligence

The patient has the right to health services provided with due diligence. This means, but not only, that a nurse or midwife must not perform an activity that goes beyond their professional skills. In the event of medical doubts, the doctor administering treatment has an obligation of consulting an expert or convene a case conference. Nurses and midwives fall under a similar obligation. A person practising the profession of a nurse based on current medical knowledge and in accordance with professional qualification is not free from negligence or carelessness. The nurse is required to act with due diligence (Art. 11, sect. 1 APNM). This condition is also reiterated in the Code of Ethics for Nurses and Midwives, and any conduct violating such standards is considered unethical.

Failure to exercise due diligence can take the form of a subjective and objective malpractice. The subjective malpractice means that the nurse does not carry out a specific activity diligently and is not fully concentrated on it, which means that they “do not strive” to act effectively. The subjective malpractice may relate to both medical (inattention, disregard, undue haste, ignorance, carelessness) as well as non-medical techniques (e.g. patient abandonment, lack of necessary supervision, refusal to assist, failure to provide proper nursing care, failure to inform the doctor when necessary, failure to applying proper supervision over a patient who is subject to a direct coercive measure).

On the other hand, the objective malpractice means that the nurse does not carry out a specific activity diligently because they do not follow the rules that reasonably govern its effective and safe performance. These rules determine practical activities. The rules of proper conduct for nurses are based on recently developed guidelines, standards, and procedures for specific types of nursing services (the so-called standardization of nurses’ work) [Karkowska 2013, 123-24].

Any nurse who carries out an activity in accordance with both the current state of the art and due diligence is not liable for the undesirable result of that activity. Consequently, the nurse is not exposed either to civil liability (tort liability) or to criminal liability for the so-called offence against life and health leading to consequences under criminal law.

There is extensive case-law regarding due diligence in medical procedures, but the vast majority of cases involve doctors. In my opinion, however, similar legal interpretation would also apply in the case of nurses, which is why I will take the liberty of quoting some excerpts from the grounds for two decisions of the Supreme Court showing how the concept of due diligence should be understood.

“Since the therapeutic procedures conducted by the defendant [...] were *lege artis*, the doctor cannot be held liable for the medical failure under criminal law.”¹³

“The high demands imposed on the doctor do not naturally entail their responsibility for the result of treatment or no-fault liability. The doctor can be held liable based on guilt which can only be attributed to them in the event of simultaneous occurrence of an element of objective and subjective malpractice. The objective element is associated with the violation of the principles of medical knowledge, experience, and deontology, which embrace the so-called medical error, i.e. a violation of the rules of doctor’s conduct against the background of medical science and practice. Therefore, a medical error essentially accounts only for the objective element of guilt (keeping in mind that there are categories of medical errors that will be sufficient to prove guilt also in the subjective perspective). The subjective element refers to the doctor’s professional diligence assessed against a specific model and standard of conduct and by adopting the criterion of a high level of average diligence of each doctor. [...] The doctor’s liability will arise in the event of a ‘mistake in art,’ i.e. carrying out a procedure contrary to the principles of medical knowledge, if it was a culpable mistake, i.e. involving conduct departing from the established model. When assessing the doctor’s conduct, their valid expectation should also be taken into account of not exposing the patient to deterioration of health. There is also a useful practical test based on the question of whether the adverse effect could have been avoided and whether the doctor should have and could have done more (better) in the treated case [...].

¹³ Decision of the Supreme Court of 14 March 2013, IV KK 420/12, unpublished.

However, the doctor will not be liable for the result of a surgical procedure which led to complications attributable to specific circumstances beyond their control.”¹⁴

5. The right to information on health status

The obligation of providing information on health is subject to the provisions of Art. 9-10 of the Act on Patients’ Rights and the Patients’ Rights Ombudsman. The content of its Art. 9, sect. 1 is intricately connected with the provisions of other specific acts that impose the obligation of information as a prerequisite for any medical intervention to which the patient consents to be lawful. The obligation of information, which corresponds to the patient’s right to information on their health status, is also laid down in Art. 31 APDD. Like Art. 9 APPRS, this provision is also relatively general. None of them constitutes *lex specialis* in relation to the other [Świdarska 2009, 273].

Full satisfaction of the obligation of information is a necessary condition for the patient to express their lawful consent to agreed treatment [...], and the ineffectiveness of consent due to the absence of proper information renders any doctor’s action unlawful. The goal of the doctor’s obligation to explain the effects of a surgical procedure to their patient is to enable the patient to make a “go” or “no-go” decision while being fully aware of what they consent to and what complications may occur.¹⁵

The nurse’s obligation to provide patient-related information to the extent relevant to intended medical procedures is closely related to respect for the person’s right to privacy. The nurse is obliged to inform the patient about their rights in accordance with the Act on Patients’ Rights. Hence, this obligation does not cover specific aspects of patients’ rights originating under other laws.

The nursing profession is an independent medical profession, and only in relation to this profession the legislator imposes the obligation to provide information on the patient’s health status – to the extent necessary to provide

¹⁴ Judgement of the Supreme Court of 24 October 2013, IV CSK 64/13, unpublished.

¹⁵ Judgement of the Supreme Court of 20 November 1979, IV CR 389/79, OSNC 1980, no. 4, item 81.

nursing care – and nursing care and procedures (Art. 9, sect. 8 APPRS and Art. 16, point 2 APNM). These two standards form a single whole and should be so interpreted. To satisfy this obligation, the nurse needs to recognize the patient's health needs and to establish a nursing diagnosis. The nurse's obligation of information applies to both nursing activities performed independently, i.e. without a doctor's request, and ones based on such a request [Karkowska 2013, 153].

In some regulations, in addition to the Act on Patients' Rights, the legislator explicitly reserves what information is to be provided by a doctor, surgeon, nurse, or midwife. Pursuant to the Act of 19 August 1994 on the Protection of Mental Health,¹⁶ the nurse is required to provide information on why direct coercion has been used (Art. 18, sect. 2, 3 and 8 APMH).

In light of the provisions of the Act of 5 December 2008 on Preventing and Combating Human Infections and Infectious Diseases,¹⁷ the nurse is obliged to instruct an infected person, person suffering from an infectious disease or a person who has legal or actual custody of a minor or helpless person about measures to prevent transmission of the infection to other persons. The nurse is also obliged to provide information on the potential obligation imposed on persons suspected of infection or an infectious disease to submit to sanitary and epidemiological tests. The same applies to newborns, infants and pregnant women suspected of infection or an infectious disease that can spread from the mother to the foetus or child, pupils, students or PhD students getting ready for work which goes with the risk of transmission of infection or an infectious disease to other persons (Art. 26, sect. 1 in conjunction with Art. 6, sect. 1, point 1, 2, 3, 4 and 5 and Art. 10, sect. 2 AID).

Next to the right to information, the Act on Patients' Rights establishes the right not to be informed by the doctor (Art. 9, sect. 4 APPRS in conjunction with Art. 31, sect. 3 APDD). However, there is no corresponding patient's right in relation to nurses. It can therefore be assumed that the nurse is always obliged to inform the patient, and the patient cannot refuse to become acquainted with this information.

¹⁶ Journal of Laws of 2020, item 685 [henceforth cited as: APMH].

¹⁷ Journal of Laws of 2020, item 284 as amended [henceforth cited as: AID].

6. Confidential information

The patient has the right to require that the medical professionals, including those providing them with health services, keep all information related to the patient and obtained in connection with their practice of medical profession confidential. This right is valid for an indefinite period of time. It applies to both current and former patients and continues after the patient's death, rehabilitation, or hospitalization. The information in question also cover information about the patient's family and financial status.

The nurse's obligation to maintain secrecy is at the very heart of their profession. They swear it solemnly when making their professional pledge. The principle of respect for confidentiality is explicitly set out in applicable legal regulations. The requirement to keep patient's information obtained in connection with the pursuit of the profession of nurse confidential is one of the fundamental principles of the profession (Art. 17, sect. 1 APNM). It also explicitly stated in the Code of Ethics for Nurses and Midwives. From a slightly different point of view, the obligation to maintain secrecy arises from the patient's right to keep information related to them and obtained in connection with the pursuit of the nursing profession confidential (Art. 13 APPRS); moreover, it stems from the requirement to respect medical data contained in medical records kept in health care facilities and in professional practice establishments (Art. 23 in conjunction with Art. 24 APPRS).

This patient's right, however, is subject to restrictions under the law. It will not be respected either if keeping certain information secret is likely to endanger the life or health of the patient or other persons, or if the patient (their legal representative) agrees to disclose it.

The obligation to keep information related to the patient and obtained in connection with the pursuit of the profession of nurse confidential is not absolute and there are cases where persons practising the nursing profession are released from it. They may even be obliged to disclose information at their disposal. The circumstances waiving the patient's right to confidentiality are provided for in the APNM and in other laws. They are listed

there¹⁸ and can generally be divided into two sets. The first set lists circumstances in which the patient has no more interest in keeping certain information confidential and situations in which maintaining confidentiality may pose a threat to the health and life of the treated person [Safjan 1998, 130-31]. The other set lists circumstances involving the so-called vital public interest or the interest of third parties in waiving confidentiality.

7. Consent to services

Everyone has the right to have their physical, mental, and moral integrity respected. As regards the European medical law, there is a well-established principle that health services (intervention) cannot be rendered to anyone without their consent.¹⁹ In Polish medical law, the legislator expressly regulated the issue of patient's, or their statutory representative's, consent to health services provided by a medical doctor (Art. 32 and Art. 34 APDD in conjunction with Art. 18 APPRS). Yet, the legislator failed to lay down the rules of patient's, or their statutory representative's, consent to health services provided by a nurse. This problem is crucial because the nurse can perform their professional procedures on the basis of a doctor's referral but also without it, to the extent provided for by the legislator.

Nurses assume personal and independent liability for performed medical procedures, which is why the legislator should not overlook such a significant area of Polish medical law as the patient's consent to such procedures performed by a nurse. Consequently, the Polish legislator should consider the development and incorporation in the APDD of the principles of confirmation of patient's consent to health services provided by a nurse on the basis of a doctor's referral and without it as well as the principles of the nu-

¹⁸ Restrictions on the obligation to maintain professional secrecy by nurses need to be re-considered in the following situations: 1) statutory or non-statutory obligation to report to the relevant public authorities (e.g. sanitary authorities) about the circumstances covered by professional secrecy; 2) obligation to report an offence; 3) a nurse giving testimony as a witness in criminal proceedings; 4) a nurse giving testimony in proceedings before a regional commission adjudicating on medical events; 5) a nurse acting in the role of an expert; 6) scientific research; 7) practical training in medical professions.

¹⁹ The obligation to obtain patient's consent is clearly worded in Art. 5 of the European Bioethics Convention.

rse's conduct in the event of refusal of patient's consent or patient's objection to be rendered health services by a nurse [Karkowska 2013, 169].

8. Privacy and personal dignity

The provision of Art. 20, sect. 1 APPRS points directly to the patients' right to respect their privacy and dignity when being rendered health services. On the other hand, the Code of Ethics for Nurses and Midwives obliges the nurse to respect the patients' right to privacy and dignity when being rendered medical services. The APNM does not contain any separate regulations regarding the patients' right in question, still it requires nurses to practise their profession while respecting patients' rights (Art. 11, sect. 1 APNM).

The patient has the right to have their privacy and dignity respected, in particular when being provided health services. Therefore, they are in a position to expect medical personnel to show respect, be tactful and kind, show understanding and patience. The patient should also be treated on equal terms in any interpersonal relations; they cannot be forced to submit to certain rules that violate their sense of dignity. Every patient, regardless of their age, has the right to request that a relative be present during the provision of health services. This right may, however, be waived by medical professionals providing health services in the event of a probability of an epidemic emergency or because of the patient's health safety. Such waiver should be recorded in the medical records. In addition, persons pursuing the medical profession other than those providing health services participate in the provision thereof only when it is necessary and justified by the type of service or the need for control activities and when the patient (or their statutory representative) so agrees.

The patient's right to dignity also covers the right to pass away in peace and dignity. A terminally ill patient has the right to be rendered health services offering relief of pain and other suffering. A dying patient has the right to professional nursing care, psychological support, additional care of their relatives or pastoral care. In critical situations, they have the right to receive pharmacological agents that will enable them to overcome emotional stress.

9. Medical records

Currently, the fundamental regulations regarding medical records are contained in the Act on Patients' Rights and the Patients' Rights Ombudsman. These regulations have been significantly amended by the Act of 23 March 2017 amending the Act on Patients' Rights and the Patients' Rights Ombudsman and some other acts.²⁰ The statutory regulations also go with prescriptive acts, in particular the Regulation of the Minister of Health of 9 November 2015 on the types, scope and specimens of medical records and methods of their processing.²¹ It has been ranked as the so-called sensitive data that is subject to special protection [Kubiak 2017, 176-77].

The patient has been granted many entitlements related to access to medical records and requesting adequate safeguards to be put in place in relation to their medical data. Medical records can be made available: 1) for review, including health care databases, in the seat of the establishment providing health services; 2) as excerpts or copies, in which case the disclosing establishment may charge a fee; 3) as an original copy issued upon acknowledgment of receipt and subject to return after use if an authorized body or authority requests access to the original records (Art. 27 APPRS).

Medical records has the most extensive in medical establishments that keep both collective and individual records. Nurses who provide health services as part of their professional practice only keep individual medical records. The nurse's obligation to keep patient's individual medical records is strictly related to the pursuit of the nursing profession. The owner of medical records is the establishment providing health services, i.e. a health care provider which employs the nurse or in which the nurse pursuits their medical profession.

The nurse is obliged to ensure that the nursing records are properly kept and are not disclosed. The nursing records should only contain information required for nursing and should be kept lawfully. Medical records contain information about the patient's health. Essentially, this is information about

²⁰ Journal of Laws, item 836.

²¹ Journal of Laws, item 2069.

medical activities undertaken by a doctor, nurse or other persons authorized to do so [Karkowska 2013, 222-23].

10. Additional care

Every patient, regardless of their age or disease, has the right to additional nursing care in a medical establishment rendering health services, i.e. both in stationary and 24/7 facilities as well as in outpatient clinics. Additional care is care offered parallel to (but not instead of!) assistance provided by qualified medical personnel in a hospital or other stationary health care establishment. This type of care does not involve the provision of health services, nor assistance to women in pregnancy, at labour and in the postpartum period, and can be performed by any person indicated by the patient (i.e. one who does not necessarily have adequate qualification or vocational training).

It should also be noted that a nurse and midwife may provide additional nursing care in a health care establishment under a civil law contract concluded with a patient, their relative, or a legal guardian. Importantly, such a contract cannot cover activities that are already funded by the National Health Fund at the same stationary health care facility. What is more, the nursing staff taking care of patients in a stationary health care establishment is not exempted from their service obligations towards patients who exercise their right to additional care. The decision to exercise this right is made by the patient themselves, and if due to age or illness they are not able make an independent decision, it is made by their parents, legal guardian and sometimes the actual caregiver. Additional care cannot be imposed by other persons, including by medical staff or family. This right is particularly important with children since they are constitutionally guaranteed the right to special health care. Yet, also in this case, the cost of exercising the right to additional care is incurred by the patient themselves.

Conclusion

The legal status of the nursing profession is undergoing a constant change. Out of an auxiliary function, it has evolved towards an independent medical profession. As from 1 January 2016, specific nurse groups are entitled to refer patients to basic diagnostic tests, as well as being able to prescribe and

administer medicaments, medical devices, and special-purpose foodstuffs and to issue prescriptions as part of treatment pre-ordered by a doctor. These changes enhance the professional prestige but also broaden the scope of legal and professional liability of nurses, which makes the subject of law in nursing even more relevant [Zarzeka, Panczyk, et al. 2016, 247-48].

The rules of pursuing the nursing profession are obligatory, and nurses have the legal obligation to observe them. This is a standard required by the law and, in principle, certain legal rules governing the profession cannot be denied or refused by relying on different non-legal traditions of the profession, customs observed in the place of practising the profession, or differences in professional ethics. In other words, these rules are universal. To the extent adopted by the legislator, they apply to all persons practising the nursing profession, irrespective of the legal form thereof (employee or non-employee status, entrepreneur status, etc.). These rules take precedence over internal regulations in place at health care establishments where nurses practise their profession.

Internal organizational and normative rules may not contain provisions contrary to the rules of pursuing the profession. The same requirement applies to contracts concluded under public health insurance financed from public funds or contracts concluded with and financed by private personal insurance providers. The provisions of such contracts may not contradict the rules of pursuing the nursing profession. Moreover, the legislator requires the provisions of internal organizational and normative documents and the provisions of contracts concluded with health care providers under health insurance to be framed in such a way that their implementation allowed the actual and not formal observance and respect of the said rules in the nursing practice.

The obligation to respect the rules of pursuing the nursing profession, irrespective of the organizational and legal conditions of its pursuit, is an unquestionable manifestation of the independence of the profession. These rules are directly applicable to the pursuit of the profession; they are not subject to modifications based on a contract of employment or another civil law contract concluded with the employer, nor are they subject to revision in the case of self-employed individuals. They are also immune to unfavourable mo-

dification in a contract concluded directly with a patient [Karkowska 2013, 115-16].

REFERENCES

- Biesaga, Tadeusz. 2006. "Europejska Konwencja Bioetyczna." *Medycyna Praktyczna* 11-12:24-28.
- Boratyńska, Maria, and Przemysław Konieczniak. 2001. *Prawa pacjenta*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Gotlib, Joanna, Jarosława Belowska, et al. 2014. "Wiedza i postawy pielęgniarek wobec wykorzystywania wyników badań naukowych w codziennej praktyce klinicznej – doniesienia wstępne." *Problemy Pielęgniarstwa* 3 (22):281-87.
- Karkowska, Dorota. 2013. *Prawo medyczne dla pielęgniarek*. Warszawa: LEX Wolters Kluwer business.
- Kubiak, Rafał. 2017. *Prawo medyczne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lach, Daniel E. 2011. *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lenartowicz, Helena, and Maria Kózka. 2010. *Metodologia badań w pielęgniarstwie*. Warszawa: Wydawnictwo Lekarskie PZWL.
- Maciąg, Agnieszka, and Izabela Sakowska. 2006. "Rola i prawa pacjenta w obszarze usług zdrowotnych." *Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW* 1:50-62.
- Ostrzyżek, Artur. 2005. "Prawo do ochrony zdrowia w świetle artykułu 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r." *Prawo i Medycyna* 4:21-18.
- Safjan, Marek. 1998. *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Świdarska, Mariola. 2009. "Prawo pacjenta do informacji, wyrażenia lub odmowy zgody na interwencję medyczną w świetle nowej ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta i znowelizowanej ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Materiały z Konferencji Naukowo Szkoleniowej «Prawo do wyrażania zgody na zabieg medyczny i inne prawa pacjenta». Warszawa 17-18 września 2009 r." <http://www.prawoimedycyna.pl/?str=artykul&id=546> [accessed: 27.03.2018].
- Zarzeka, Aleksander, Mariusz Panczyk, et al. 2016. "Prawo w pielęgniarstwie – przegląd aktualnego, dostępnego, polskiego piśmiennictwa naukowego z zakresu pielęgniarstwa." *Pielęgniarstwo Polskie* 2 (60):247-55.

The Role of the Rules for Pursuing the Profession of Nurse in the Protection of Patients' Rights

Summary

The article discusses protection of patients' rights in the context of practising the nursing profession. After an introduction in the general context of medical law, the author addresses individual patient's rights and discusses how they should be respected by persons pursuing the nursing profession. These rights are the following: the right to proper health service, the right to immediate medical aid, the right to request consultation, pursuit of the nursing profession with due diligence, the right to information on health status, confidential information, consent to services, protection of privacy and personal dignity, protection of medical records, and the right to additional care.

Key words: medical law, patients' rights, profession of nurse, rules for pursuing the profession

Rola zasad wykonywania zawodu pielęgniarstwa w ochronie praw pacjenta

Streszczenie

Artykuł dotyczy ochrony praw pacjenta w szczególnym kontekście związanym z zasadami wykonywania zawodu pielęgniarstwa. Autorka po wprowadzeniu w ogólny kontekst prawa medycznego przedstawia poszczególne prawa podmiotowe w aspekcie tego, jak mają je respektować osoby wykonujące zawód pielęgniarstwa. Są to następujące prawa: prawo do odpowiednich świadczeń zdrowotnych, prawo do natychmiastowej pomocy medycznej, prawo do żądania konsultacji, wykonywanie zawodu z należytą starannością, prawo do informacji o stanie zdrowia, tajemnica informacji, zgoda na udzielenie świadczeń, ochrona intymności i godności osobistej, ochrona dokumentacji medycznej oraz prawo do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej.

Słowa kluczowe: prawo medyczne, prawo pacjenta, zawód pielęgniarstwa, zasady wykonywania zawodu

Informacje o Autorze: Dr IWONA WARCHOŁ, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; ul. J. Malczewskiego 29, 26-600 Radom, Polska; e-mail: rachela109@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8159-7624>

Natalia Yefremova

UTWORZENIE BANKU PAŃSTWOWEGO W CESARSTWIE ROSYJSKIM I JEGO ZNACZENIE DLA ROZWOJU SYSTEMU BANKOWEGO NA UKRAINIE DO 1918 ROKU

Wprowadzenie

Współczesna Ukraina stoi przed wieloma złożonymi zadaniami, których rozwiązanie powinno przyczynić się do integracji gospodarczej z europejską przestrzenią gospodarczą. Ich realizacja wymaga jednak opracowania taktyki i strategii wejścia do europejskiej przestrzeni gospodarczej w oparciu o badania nie tylko doświadczeń Europy, ale także własnych. Tak więc zrozumienie roli instytucji bankowych w regulowaniu rozwoju Ukrainy od połowy XIX w. do końca pierwszej ćwierci XX w. jest przez nas uważane za konieczne do wyjaśnienia trudnej sytuacji gospodarczej, w której Ukraina się obecnie znalazła.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest historyczny proces utworzenia Banku Państwowego na terytorium Ukrainy od połowy XIX w. do 29 kwietnia 1918 r. w warunkach jego reorganizacji w Ukraińskiej Republice Ludowej¹.

Celem tego opracowania jest historyczno-prawna analiza powstania i organizacji systemu bankowego tej części Ukrainy, która stanowiła część Cesarstwa Rosyjskiego od połowy XIX w. do 29 kwietnia 1918 r. Tak więc, na podstawie systematycznej naukowej analizy historycznej i prawnej procesu tworzenia systemu bankowego na Ukrainie, planowane jest ukazanie cech i modeli jego rozwoju w przeddzień i bezpośrednio w warunkach początku rewolucji narodowej na Ukrainie w latach 1917-1920.

Przechodząc do historiografii dotyczącej omawianego zagadnienia, zauważamy, że opracowaniem tematu zajmowali się ukraińscy historycy prawa,

Dr NATALIA YEFREMOVA, adiunkt w Katedrze Historii Państwa i Prawa, Państwowy Uniwersytet „Odeska Akademia Prawnicza”; ul. Academicheskaya 2, 65009, Odessa, Ukraina;
e-mail: efremova_natalia1970@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0003-0497-2619>

¹ Dalej cyt.: URL.

tacy jak A.N. Mironenko, P.P. Muzychenko, I.B. Usenko i inni. Dość dokładne badanie, ale wyłącznie z perspektywy historycznej, zostało przeprowadzone przez P.P. Gaya-Nizhnik, który przygotował pierwsze studium z historii systemu bankowego na Ukrainie w latach 1917-1920 w formie monografii [Gay-Nizhnik 2007]. Z czasem problemem tym zaczęli się zajmować eksperci w dziedzinie prawa finansowego, na przykład profesor T.A. Latkovskaya, a także wielu ekonomistów – L. Kornychuk, L. Gorkin i inni.

1. Geneza utworzenia Banku Państwowego w Cesarstwie Rosyjskim

Pierwszy bank państwowy w historii Cesarstwa Rosyjskiego został założony 25 maja 1762 r. przez cesarza Piotra III w celu emisji banknotów². Bank istniał tylko *de iure*. Nie powstał on *de facto*, ponieważ po trzydziestu czterech dniach od wydania dekretu ustanawiającego bank cesarz został odsunięty od władzy w wyniku zamachu stanu. Następnie w Cesarstwie Rosyjskim utworzono szereg banków, których nazwa zawierała określenie „państwowy”, ale żaden z nich, podobnie jak pierwszy, nie pełnił wszystkich podstawowych funkcji banku centralnego.

29 grudnia 1768 r. (9 stycznia 1769 r.) cesarzowa Katarzyna II podpisała, a 2 (13) lutego 1769 r. wydała manifest dotyczący utworzenia banków państwowych w Petersburgu i w Moskwie w celu wymiany banknotów³. W 1786 r. Bank Asygnacyjny został przemianowany na „Państwowy Bank Asygnacyjny”. Jego powstanie było częściowo związane z dążeniem cesarzowej do ograniczenia liczby problemów związanych z obiegiem pieniądza miedzianego w państwie, poprzez wprowadzenie pieniądza papierowego – banknotów, które zostały wydane 1 stycznia 1769 r.

Analizując źródła prawa Cesarstwa Rosyjskiego dotyczące regulacji procesów organizacji i działalności instytucji bankowych, można zauważyć, że w celu ułatwienia wymiany banknotów w 1781 r. utworzono kantory Rosyj-

² *Ob uchrezhdenii Gosudarstvennogo banka [Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda, T. XV, 1758-1762, Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, C. Peterburg 1830, № 11550, 1021-1023].*

³ *Manifest ot 29 dekabrya 1768 goda Ob uchrezhdenii v Sankt-Peterburge i Moskve gosudarstvennykh bankov dlya vymena assignatsiy [Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii, Sobraniye 1649-1825 godov, № 13219].*

skiego Państwowego Banku Asygnacyjnego na Ukrainie, w Kijowie i Charkowie. W 1817 r. został otwarty Państwowy Bank Handlowy. Jego biura pojawiły się w Odessie w 1819 r., w Kijowie w 1839 r., w Charkowie w 1843 r., a w 1852 r. w Połtawie. W ten sposób rząd stworzył korzystne warunki do rozliczeń finansowych towarów i usług na rynku krajowym z substytutami pieniędzy, których stopa była oczywiście niższa niż stopa srebrnego rubla [Bugrov 2000].

W drugiej połowie XIX w. Cesarstwo Rosyjskie zaczęło tworzyć stosunki rynkowe i gospodarkę rynkową. Ważnym zadaniem było zatem stworzenie nowego systemu bankowego, który stałby się bardziej zróżnicowany, elastyczny i profesjonalny. Jak wiadomo, jego organizacja posiadała wiele cech szczególnych. Jest to również późny początek akumulacji kapitału początkowego w państwie, niski wskaźnik jego rozwoju gospodarczego i prawnego oraz szereg innych okoliczności. Trzeba też powiedzieć, że w przeciwieństwie do większości państw europejskich instytucje bankowe w Cesarstwie Rosyjskim zostały wprowadzone przede wszystkim przez rząd, a nie przez osoby prywatne.

2. Podstawa prawna utworzenia Banku Państwowego

Utworzenie Państwowego Banku Cesarstwa Rosyjskiego jako banku centralnego nastąpiło 31 maja (12 czerwca) 1860 r. Wówczas to cesarz Aleksander II podpisał Regulamin Banku Państwowego „Dla ożywienia handlu i dla wzmocnienia pieniężnego systemu kredytowego”⁴. Bank odegrał istotną rolę w ustanowieniu dwupoziomowego modelu systemu bankowego na wzór krajów Europy Zachodniej, bezpośrednio wpływając na utworzenie sieci pozapaństwowych struktur bankowych.

Od momentu założenia w 1860 r. Bank Państwowy stał się centrum nowego systemu finansowego. Pod względem rodzaju operacji był to państwowy bank handlowy, co zasadniczo odróżniało go od państwowego banku pożyczkowego – rdzenia poprzedniego systemu finansowego, który udzielał pożyczek pod zastaw gruntów. Operacje komercyjne dały Bankowi Pań-

⁴ Ukaz imperatora Aleksandra II *Ob utverzhenii Ustava Gosudarstvennogo banka* 35847 [Polnyy Svod Zakonov Rossiyskoy Imperii Sobraniye vtoroye (1825-1881), t. XXXV, 644].

stwowemu możliwość, według E.I. Lamansky'ego, skierowania środków na realizację operacji korzystnych dla niego [Tenże 2012, 13].

W tym samym czasie, wraz z Bankiem Państwowym, w latach 1828-1885 działał Bank Polski⁵, a od 1811 do 1917 r. – Bank Fiński (Suomen Pankki)⁶. Ich istnienie było spowodowane autonomicznym statusem Polski i Finlandii w ramach Cesarstwa Rosyjskiego. W 1886 r. Bank Polski został przekształcony w biuro warszawskie i polskie oddziały Banku Państwowego [Tenże 2014a, 108]. Niestety, na Ukrainie utworzenie takiej struktury było niemożliwe. W tym czasie była ona częścią Cesarstwa Rosyjskiego bez autonomicznych praw.

3. Reforma Banku Państwowego

W 1892 r. Minister Finansów S.J. Witte zainicjował reformę Banku Państwowego. Jako jedno z jego zadań zaplanowano wprowadzenie nowego regulaminu bankowego. Ekonomista, doktor ekonomii politycznej i statystyki, student profesora N.Ch. Bunge, Afinogen Yakovlevich Antonovich zwrócił się do członków specjalnej komisji ds. rewizji regulaminu bankowego poprzez dokument programowy – raport „O konieczności i zadaniach reformy Banku Państwowego” [Vitte 2002, 166]. Uzasadził w nim pomysł kompleksowego kredytowania producenta, który poparł S.J. Witte.

Pochodzący z Wołynia profesor nadzwyczajny Nowoaleksandryjskiego Instytutu Rolnictwa i Leśnictwa A.J. Antonowicz dobrze znał problemy finansowe i gospodarcze w Cesarstwie Rosyjskim, zwłaszcza w jego południowo-zachodniej części. Po uważnym przestudiowaniu działalności kredytowej Banku Polskiego wezwał do opracowania modelu reformy operacji księgowych i kredytowych Banku Państwowego w cesarstwie. „Konieczne jest”, powiedział, „przyciągnąć kapitał do różnych rodzajów pozarolniczych sektorów pracy, dać szansę wykorzystania kredytu na ulepszenia fabryk i zakładów, stworzyć wewnętrzną konkurencję między producentami, a tym samym ożywić przemysł krajowy” [Bugrov 2014b, 67]. Afinogen Jakowle-

⁵ Krótki zarys działalności Banku Polskiego w okresie jego działalności od 1828 do 1886 r., a także działalności warszawskiego kantoru Banku Państwowego w okresie od 1 stycznia 1886 r. do 1 stycznia 1894 r. zamieścił H. Radziszewski [Radziszewski 1910].

⁶ *Finlyandskiy bank: 1811-1911 gg.*, Sost. E. Shibergson, Gel'singfors, Khel'sinki 1914.

wicz Antonowicz był zwolennikiem przywrócenia obiegu pieniężnego, osłabionego wówczas przez inflacyjny pieniądź papierowy. Jednocześnie odniósł się do doświadczeń polskiego banku i zaoferował członkom komisji materiały dotyczące działalności kredytowej tego banku. Rezultatem ciężkiej pracy był nowy regulamin Banku Państwowego, zatwierdzony 6 czerwca 1894 r. Jedną z jego głównych innowacji były tzw. kredyty przemysłowe.

Pomyślna industrializacja w cesarstwie rosyjskim zgodnie z planem S.J. Witte doprowadziła do boomu przemysłowego i napływu zagranicznych inwestycji do kraju. Ale w tak krótkim czasie nie była ona w stanie zmienić głównie agrarnego charakteru gospodarki kraju. Zboże pozostało głównym produktem państwowego eksportu. Gospodarcza koniunktura zależała od wdrożenia planu, dlatego też proces reform w sektorze bankowym był aktywnie kontynuowany.

Analiza powyższego procesu pokazuje, że w latach 90. XIX w., zmagając się z trudnościami gospodarczymi, Cesarstwo Rosyjskie przeprowadziło kolejną transformację Banku Państwowego w najważniejszych obszarach: reformy instytucjonalnej, przejścia państwa do „złotego standardu” oraz wdrożenia rządowej polityki przemysłowej przez Bank Państwowy. Od tego czasu Bank Państwowy zaczął aktywnie rozszerzać swoją ofertę branżową. Struktura aktywów oraz wielkość operacji księgowych i kredytowych uległy zmianie. Do 1890 r. operacje księgowe i pożyczkowe stanowiły nie więcej niż 1/3 sumy bilansowej, a w latach wzrostu przemysłowego sięgały 70% aktywów banku. Operacje kredytowe koncentrowały się głównie na dużych domach handlowych związanych z produkcją i przemysłem ciężkim. Zasadniczo ekspansja kredytowa trwała do wybuchu I wojny światowej⁷.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zgodzić się z opinią doktora nauk historycznych J.A. Pietrowa, który uważa, że „Bank Państwowy stał się centralną instytucją emisyjną kraju, regulatorem obiegu pieniądza, podobnie jak wiodące banki centralne ówczesnej Europy. Przechodząc wstrząsy kryzysu gospodarczego z początku XX w., konsekwencje rewolucji z lat 1905-1907, był w stanie ustabilizować obieg pieniężny i szybko rozwinąć finansowanie gospodarki narodowej, jednocześnie wykazując tendencję do zostania «ban-

⁷ *Istoriya Banka Rossii 1860-2010 v 2-kh tomakh*. T. 1: *Gosudarstvennyy bank Rossiyskoy imperii*, Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), Moskwa 2010.

kiem banków» analogicznie do banków centralnych wiodących państw europejskich tego okresu” [Petrov 2010, 29].

Zgodnie z regulaminem, Bank Państwowy podlegał Ministerstwu Finansów i był kontrolowany przez Radę Państwowych Instytucji Kredytowych. Ważne kwestie dotyczące pracy Banku Państwowego rozwiązywane były w Kancelarii Specjalnej w zakresie pożyczek. Szefem banku państwowego był minister finansów. Zarząd banku składał się z dyrektora (kierownika), jego towarzysza (zastępcy), 6 dyrektorów i 3 zastępców z Rady Państwowych Instytucji Kredytowych.

Biorąc pod uwagę fakt, że większość Ukrainy stanowiła część Cesarstwa Rosyjskiego, nie jest niczym dziwnym, że system bankowy na jej terytorium powstał i rozwinął się jako część systemu bankowego rosyjskiego. W głównych miastach Ukrainy otwarto 24 biura Państwowego Banku Rosji, co całkowicie uzależniło ją od procesów politycznych i gospodarczych w Cesarstwie Rosyjskim.

Państwowy Bank Rosji otrzymał status banku emisyjnego. Miał wyłączne prawo do wprowadzenia do obiegu papierów kredytowych i wymiany ich na złoto, a także prowadzenia działalności w zakresie bankowości komercyjnej. Stopniowo, na początku XX w., Bank Państwowy stał się centrum rozliczeniowym systemu bankowego cesarstwa, co pozytywnie wpłynęło na ożywienie zarówno systemu bankowego, jak i gospodarki.

W 1914 rok Cesarstwo Rosyjskie weszło z dość rozwiniętym systemem finansowym i kredytowym. W latach 1860-1914 państwo przebyło drogę od kraju o gospodarce pańszczyźnianej do kraju o intensywnie rozwijającej się gospodarce rynkowej i stabilnej walucie. W państwie zbudowano przejrzystą strukturę bankową. Tak więc, w zależności od właściciela, instytucje bankowe zostały podzielone na państwowe, prywatne i publiczne [Novikova 2019, 10]. Jednakże wybuch pierwszej wojny światowej znacząco zmienił kierunek działalności zarówno Banku Państwowego z jego oddziałami, jak i innych banków w państwie.

4. Rozwój bankowości na Ukrainie od 1917 roku

Do 1917 r. rozwój systemu bankowego na Ukrainie przebiegał w sposób podobny do rozwoju, który miał miejsce w Rosji, ale miał też pewne szcze-

gólne cechy. Powszechnie istniały tam towarzystwa wzajemnego kredytowania, kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, miejskie banki publiczne i chłopskie banki ziemskie. Tak więc przez cały XIX i na początku XX w. na Ukrainie powstała rozległa sieć różnych instytucji kredytowych i bankowych. Analizując dane statystyczne z końca XIX i z początku XX w. dotyczące kwestii ziemi na Ukrainie, należy zgodzić się z ukraińską badaczką I.E. Novikową, która uważa, że „Dzięki energicznej działalności instytucji bankowych na przełomie XIX i XX w. miały miejsce znaczące postępy w wyeliminowaniu problemu małorolności wśród chłopów, co było szczególnie dotkliwe dla Ukrainy. Ponadto nawiązanie relacji rynkowych, zarówno w sferze gruntów, jak i sektora bankowego, przyczyniło się do wykorzystania nowych maszyn, technologii, nawozów, a także do akumulacji kapitału w rolnictwie. Niedociągnięcia i niepowodzenia w pracy sieci instytucji bankowych skomplikowały jednak proces pokonywania opóźnień w rozwoju gospodarczym kraju w porównaniu z innymi wiodącymi krajami świata” [Novikova 2007, 82].

Nowy etap rozwoju systemu bankowego na Ukrainie wiąże się z początkiem rewolucji 1917 r. i z utworzeniem Ukraińskiej Rady Centralnej⁸. Wówczas to niezdecydowanie przywódców ukraińskiego ruchu rewolucyjnego co do spraw centralnych negatywnie wpłynęła na sytuację polityczną i gospodarczą na Ukrainie. Bez zrywania stosunków z Rosją URC liczyła na subsydia pieniężne z Piotrogradu. Sytuacja była niestandardowa, ponieważ podczas rozwiązywania problemu autonomicznego statusu kraju URC nie spieszyła się z rozwiązywaniem problemów w sferze finansowej i gospodarczej.

Po reformie Sekretariatu Generalnego 21 sierpnia 1917 r. nowy sekretarz finansów Michaił Iwanowicz Tugan-Baranowski zmagał się z problemem braku podaży pieniądza i z ignorowaniem potrzeb finansowych autonomicznej Ukrainy przez Rząd Tymczasowy. W związku z tym wystąpił z inicjatywą zdecentralizowania finansów krajowych i ukraińskich.

Tak więc, 29 września 1917 r., w Deklaracji Sekretariatu Generalnego Ukrainy ogłoszono następujące zamiary: „Ukraina powinna mieć własny budżet specjalny obok budżetu krajowego. Wzrost dochodów państwowych Ukrainy powinien nastąpić ze względu na wzrost opodatkowania niektórych

⁸ Dalej cyt.: URC.

grup ludności [...]. W najbliższej przyszłości zostanie przygotowany projekt ustawy, zgodnie z którym na czele wszystkich ukraińskich instytucji kredytowych powinien stać Narodowy Banki Ukraiński, do którego powinny trafić wszystkie sprawy kijowskiego biura Banku Państwowego i wszystkich jego oddziałów na Ukrainie. Działania Narodowego Banku winny być koordynowane z działaniami drugiej centralnej instytucji kredytowej na Ukrainie – Ukraińskiego Banku Narodowego”⁹.

25 października (7 listopada) 1917 r. w Rosji doszło do buntu bolszewickiego, który wpłynął na rewizję poglądów członków URC na politykę zagraniczną. URC, nie uznając roszczeń rosyjskich władz bolszewickich wobec Ukrainy, w swym trzecim uniwersale proklamowała Ukraińską Republikę Ludową¹⁰. Zgodnie z dekretem Centralnego Komitetu Wykonawczego „W sprawie nacjonalizacji banków” z dnia 14 (27) grudnia 1917 r. w Rosji przeprowadzona została nacjonalizacja banków, a działalność bankową ogłoszono monopolem państwowym¹¹. Aktywa i pasywa zlikwidowanych akcyjnych banków komercyjnych zostały przeniesione na Narodowy Bank Republiki Rosyjskiej. W odpowiedzi na tę sytuację, 15 listopada tego roku zarząd URC przestał wpłacać pieniądze do centralnych instytucji bankowych Rosji.

Protokoły URC z 7 grudnia 1917 r. wspominają o kijowskim biurze Banku Państwowego¹², wtedy też pojawiła się propozycja reorganizacji Banku Państwowego. Zagadnienie to zostało omówione w kontekście masowych zamieszek w Odessie¹³. 9 grudnia 1917 r. Mała Rada na początku swojego posiedzenia wysłuchała i przyjęła bez dyskusji 5 projektów ustaw wniesionych przez Sekretariat Generalny ds. Finansów. Były to projekty doty-

⁹ *Ukraïns'ka Tsentral'na rada: Dokumenty i materialy u dvokh tomakh*. T. 1: 4 bereznya – 9 grudnya 1917 r., uporyadn.: V.F. Verstyuk ta in.; red. kol.: V.A. Smolij ta in., NAN Ukraïni. Institut istorii Ukraïni. Tsentral'ny derzhavnyy arkhiv vishchikh organiv vladi i upravlinnya Ukraïni, Naukova dumka, Kiïv 1996, s. 325.

¹⁰ Tamże, s. 398.

¹¹ *Dekret o natsionalizatsii bankov 14(27) dekabrya 1917 g.: Dekrety Sovetskoj vlasti*, Institut marksizma-leninizma pri TSK KPSS, Institut istorii Akademii nauk SSSR Institut istorii Akademii nauk SSSR, Gosudarstvennoye izdatel'stvo politicheskoy literatury, t. 1, Moskva 1957, s. 230.

¹² *Ukraïns'ka Tsentral'na rada*, t. 1, s. 517, 521.

¹³ Tamże, s. 520-21.

czące: „funduszy państwowych Ukrainy”, „głównego skarbu państwa”, „Banku Państwowego”, „zniesienia banków szlacheckich i chłopskich” „monopolu cukrowego”¹⁴.

Projekt ustawy o „Banku Państwowym” zawierał następujące zagadnienia: „Biuro Banku Państwowego w Kijowie” powinno zostać przekształcone w Ukraiński Bank Państwowy, który powinien być tymczasowo regulowany przez „Regulamin Banku Państwowego (t. 2, część 2. Zbioru Praw Cesarstwa Rosyjskiego)”. Ten sam bank powinien tymczasowo przejąć wszystkie funkcje kijowskiego biura Ukraińskiego Banku Państwowego. Wszystkie lokalne biura „Banku Państwowego na terytorium Ukraińskiej Republiki Ludowej stają się oddziałami Ukraińskiego Banku Państwowego”¹⁵.

W odniesieniu do kolejnego projektu ustawy o „zniesieniu Banków Szlacheckiego i Chłopskiego” wskazano, że „oddziały Państwowego Szlacheckiego Banku Ziemińskiego i Chłopskiego Banku Ziemińskiego na terytorium Ukraińskiej Republiki Ludowej powinny zostać zlikwidowane, a pracowników należy pozostawić w tym samym składzie zgodnie z protokołem pracowniczym. Likwidację tych banków należy powierzyć Generalnemu Sekretariatowi Finansów w porozumieniu z Generalnym Sekretariatem Rolnictwa”¹⁶.

Przyjęcie ustawy „O Banku Państwowym” 9 grudnia 1917 r. pozwoliło rządowi URL stworzyć przestrzeń prawną do rozwiązywania problemów finansowych. Ale warunki pracy Państwowego Banku URL okazały się niezwykle trudne. 20 grudnia w magazynie pozostała niewielka ilość pieniędzy. W tej sytuacji banki zostały zmuszone do znacznego ograniczenia płatności depozytów, co dodatkowo podważyło zaufanie do władz. Przewyciężając problem całkowitego braku pieniędzy, 19 grudnia 1917 r. URC przyjęła przejściowe prawo „W sprawie wydawania państwowych dokumentów kredytowych Ukraińskiej Republiki Ludowej”, zgodnie z którym „[...] banknoty z Ukraińskiej Republiki Ludowej są emitowane przez Państwowy Bank Republiki w celu utworzenia funduszu złota na tymczasowe zabez-

¹⁴ Tamże, s. 526-27.

¹⁵ Tamże, s. 527.

¹⁶ Tamże.

pieczenie własności i przychodów z monopolii”¹⁷. W ten sposób w URL wprowadzono własną jednostkę monetarną – karbowaniec, której wartość wynosiła 17.424 jednostek czystego złota i została podzielona na 200 kopiejek¹⁸.

Pierwsze banknoty URL o nominale 100 rubli zostały wydrukowane w Kijowie, w drukarni V. Kulzhenko, według szkiców Georgija Narbuta [Gnatishak 1973, 91]. Państwowy dokument kredytowy w wysokości 100 rubli został wydany 5 stycznia 1918 r. (23.12.1917) [tamże], to znaczy na dzień przed przyjęciem przez URC ustawy „W sprawie obiegu dokumentów kredytowych”. Pośpiech ten spowodowany był ich brakiem. W sumie wydrukowano je na kwotę 53 milionów 250 tysięcy rubli [Tenże 1935, 5-7].

20 grudnia 1917 r. Rząd URL uciekł się do jednorazowego wymuszonego wycofania środków od niektórych kategorii obywateli URL. Na mocy dekretu Sekretariatu Generalnego URL „W sprawie polityki podatkowej” przedsiębiorstwa handlowe oraz rozrywkowe w URL „[...] były zobowiązane do przekazywania co najmniej 75% dziennych dochodów za dni 21-23 grudnia 1917 r. do kijowskich biur banku państwowego lub państwowych kas oszczędnościowych”¹⁹. Tego samego dnia w Kijowie zorganizowano naloty na spekulantów pieniędzmi (Farinnikow), a skonfiskowane pieniądze przekazano na potrzeby rządu. Środki te zostały zdeponowane na rachunkach bieżących Banku Państwowego.

Jednakże takie kroki rządu wywołały w URL nie tylko niezadowolenie wśród przedsiębiorców, ale także przyczyniły się do rozprzestrzeniania paniki wśród ludności. Aby uspokoić obywateli URL, ogłoszono apel Sekretariatu Generalnego „W sprawie handlu i działalności finansowej”²⁰, w którym wezwano do zachowania spokoju wśród deponentów bankowych. Rząd zapewnił, że nie naruszy praw deponentów, i wezwał ludność „[...] do pełnego

¹⁷ *Ukraïns'ka Tsentral'na rada: Dokumenty i materialy u dvokh tomakh*. T. 2: *10 grudnya 1917 r. – 29 kvitnya 1918 r.*, uporyadn.: V.F. Verstyuk ta in.; red. kol.: V.A. Smolij ta in., NAN Ukraïni. Institut istorii Ukraïni. Tsentral'nyj derzhavnyj arkhiv vishchikh organiv vladi i upravlinnya Ukraïni, Naukova dumka, Kiïv 1997, s. 49.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże, s. 51.

²⁰ Tamże, s. 55-56.

zaufania do działalności finansowej wszystkich instytucji kredytowych Ukraińskiej Republiki Ludowej, które będą teraz pod jej kontrolą”²¹.

1 marca 1918 r. przyjęto ustawę „W sprawie jednostki monetarnej, bicia monet i drukowania państwowych dokumentów kredytowych”²². Z tego powodu w URL została wprowadzona nowa jednostka monetarna, hrywna, która miała zawierać 8 712 jednostek czystego złota. Dwie hrywny były równe jednemu karbowańcowi według emisji z 1917 r., a jedna hrywna liczyła 100 kopiejek. 6 kwietnia tego samego roku w URL wyemitowano nowe banknoty o nominałach 25 i 50. Jednakże waluta krajowa natychmiast zaczęła podlegać silnej inflacji.

W związku z powyższym widzimy, że przed pierwszą wojną światową na terytorium Ukrainy w imperium rosyjskim działało 3660 różnego rodzaju instytucji kredytowych. Ich praca była wyraźnie regulowana przez ustawodawstwo imperium, była dobrze skoordynowana i zaplanowana. Jednak na początku rewolucji 1917 r. jednolitość finansowa została zaburzona.

Wraz z utworzeniem URC przez ponad 9 miesięcy na Ukrainie nie został rozwiązany problem właściwego zabezpieczenia finansowego. Rewolucyjny rząd nie poczynił znaczących kroków legislacyjnych ani faktycznych działań administracyjnych i gospodarczych w celu ustabilizowania sytuacji finansowej. Utworzenie państwowego banku URL dokonało się dzięki daleko idącym zmianom w rosyjskim banku państwowym. Jednocześnie, pomimo rzeczywistych potrzeb, w URL nie został opracowany Regulamin Banku Państwowego i nie nawiązano kontaktu z oddziałami w innych regionach kraju. Nie utworzono ani kapitału podstawowego, ani kapitału rezerwowego, nie wprowadzono nawet rachunkowości centralnej i nie prowadzono skonsolidowanych bilansów. Stosowanie w takich warunkach polityki przymusowej konfiskaty „nadwyżek gotówki” od obywateli i od przedsiębiorstw zwiększało tylko panikę wśród ludności i zaniepokojenie o los prywatnych kapitałów.

W ten sposób, po bankructwie finansowym, rewolucyjne władze w URL pokazały, że nie są w stanie rządzić krajem. Polityka finansowa URC nie

²¹ Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vshchychk orhaniv vldy ta upravlinnya Ukrayiny (TSDA-VO), f. 1064, op. 3, spr. 1, ark. 114.

²² Tamże, f. 1064, op. 1, spr. 10, ark. 5-5v.

spełniała rzeczywistości militarno-politycznej ani finansowo-ekonomicznej. Rzeczywista sytuacja wymagała od strony ukraińskiej większej elastyczności i profesjonalizmu w prowadzeniu działalności finansowej, a zamiast tego wprowadzono w kraju eksperymenty polityczne o charakterze utopijnym.

Tłumaczenie: Marzena Dyjakowska

PIŚMIENNICTWO

- Bugrov, Aleksey V. 2000. „Assignatsionnyy bank.” *Vestnik Banka Rossii* nr 58 (486). http://www.fox-notes.narod.ru/spravka/fn_st0059.htm [dostęp: 14.01.2020].
- Bugrov, Aleksey V. 2012. *Gosudarstvennyy bank 1860-1917 gg.* Moskva: Inter-Krim-press.
- Bugrov, Aleksey V. 2014a. „Bank Polski i Gosudarstvennyy bank: peredannyy opyt (1884-1894 gg.)” W *Ekonomicheskkiye reformy v Rossii i za rubezhom (Istoriya mirovoy ekonomiki, vyp. 3). Sbornik statey*, 108-25. Moskva: Institut ekonomiki RAN.
- Bugrov, Aleksey V. 2014b. „Gosudarstvennyy bank Rossiyskoy imperii: iz istorii melioratsionnogo kredita.” *Den'gi i kredit* 1:63-68.
- Gay-Nizhnik, Pavlo. 2007. *Ukraińskiy derzhavniy bank: istoriya stanovlennya. Dokumenti i materialy (1917-1918 rr.)*. Kiiv: Tsifra-druk.
- Gnatishak, Mikola. 1935. *Zamitki do derzhavnikh groshey Ukraïni z 1917-1920 rokov*. L'viv: Litopis Chervonoï Kalini.
- Gnatishak, Mikola. 1973. *Derzhavni groshe Ukraïni 1917-1920 rokov. Ilyustrovaniy istorichno-ikonografichniy naris*, red. S. Kitka, Klivlend, Ogayo: Vidannya “Ukrainskogo muzeyu-arkhiva” v Klivlendí, vip. ch.15.
- Novíkova, Írina Y. 2007. „Rol' bankív u finansovomu reguluyuvanní rozvitku zemel'nikh vídnosin na rubezhí XIX-XX st.” *Bankívs'ka sprava* 4:74-82.
- Novíkova, Írina Y. 2019. „Rozvitok bankívs'koï sistemi Ukraïni v umovakh stanovlennya rinkovogo gospodarstva (druga polovina XIX – pochatok XX st.)” Avtoreferat disertatsiï na zdobuttya nauk. stup. k. yekonom. n. za sp. 08.00.01 – Yekonomíchna teoriya ta istoriya yekonomíchnoï dumki. Kyiv: K. KNU im. T.G. Shevchenka.
- Petrov, Yuriy A. 2010. „Izdaniya Banka Rossii k 150-letnemu yubileyu.” *Den'gi i kredit* 6:29-30.
- Radziszewski, Henryk. 1910. *Bank Polski*. Warszawa: Drukarnia Wł. Łazarskiego.
- Vitte, Sergey Y. 2002. *Vospominaniya, memuary*. T. 1. Predisl. M.I. Pokrovskogo. Vstup. zamech. I.V. Gessen. Predisl. gr. M.I. Vitte. Minsk: AST.

Utworzenie Banku Państwowego w Cesarstwie Rosyjskim i jego znaczenie dla rozwoju systemu bankowego na Ukrainie do 1918 roku

Streszczenie

W artykule poddano analizie genezę utworzenia Narodowego Banku Ukrainy w drugiej połowie XIX w. – do 29 kwietnia 1918 r. Analiza dwóch okresów historycznych pozwoliła na wyciągnięcie szeregu wniosków. Będąc częścią cesarstwa rosyjskiego Ukraina posiadała identyczny system bankowy i finansowy. Jego funkcjonowanie było wyraźnie regulowane przez przepisy prawne cesarstwa. Było ono dobrze skoordynowane i planowane. Jednak wraz z nadejściem rewolucji 1917 r. jednolitość finansowa została zaburzona. Powstanie Narodowego Banku Ukraińskiej Republiki Ludowej nastąpiło na podstawie daleko idących zmian w Rosyjskim Banku Państwowym. Wraz z utworzeniem Ukraińskiej Rady Centralnej na Ukrainie przez ponad 9 miesięcy nie rozwiązano problemu własnego zabezpieczenia finansowego. Rewolucyjny rząd nie poczynił znaczących kroków legislacyjnych ani faktycznych działań administracyjnych i gospodarczych w celu ustabilizowania sytuacji finansowej. Regulamin Banku Państwowego nie został opracowany. W innych regionach kraju nie było kontaktów z oddziałami. Nie utworzono kapitału podstawowego ani rezerwowego. W ten sposób, po bankructwie finansowym, rewolucyjny rząd na Ukrainie pokazał, że nie jest w stanie rządzić krajem.

Słowa kluczowe: Bank Państwowy URL, system bankowy, hrywna, reforma bankowa

Establishment of the State Bank in the Russian Empire and Its Importance for the Development of the Banking System in Ukraine until 1918

Summary

In the article is discussed the genesis of the Institute of the State Bank of Ukraine in the period since the second half of the nineteenth century to April 29, 1918. By analyzing two historical periods a number of conclusions was made. Being part of the Russian Empire, Ukraine had an identical banking and financial system. Its work was clearly regulated by the laws of the empire. It was coordinated and planned. However, with the start of the revolution in 1917, financial unity was shattered and destroyed. The origin of the Ukrainian National Republic's State Bank was carried out on the basis of substantial developments of the Russian State Bank. With the creation of the Ukrainian Central Council, in Ukraine, the issue of their own financial support wasn't resolved for more than 9 months. The revolutionary government didn't take significant legislative and real administrative and economic steps to stabilize the financial situation. The statute of the State Bank was not developed. There were no relations established with branches in other regions of the country. Neither the main nor the reserve capital was created. Thus, having become a financial ban-

krupt, the revolutionary power in Ukraine showed that it wasn't able to govern the country.

Key words: State Bank of the UNR, the banking system, hryvnia, banking reform

Information about Author: NATALIA YEFREMOVA, Ph.D., associate professor in the Department of History of State and Law, the National University "Odesa Law Academy"; ul. Academicheskaya 2, 65009, Odessa, Ukraine; e-mail: efremova_natalia1970@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0003-0497-2619>

SPRAWOZDANIA

Agnieszka Romanko

**OGÓLNOPOLSKA KONFERENCJA NAUKOWA
„STEFAN KARDYNAŁ WYSZYŃSKI
– ABSOLWENT KATEDRY KOŚCIELNEGO PRAWA
PUBLICZNEGO I KONSTITUCYJNEGO KUL”**

Dnia 18 stycznia 2020 r. w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Stefan Kardynał Wyszyński – absolwent Katedry Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL” połączona z Walnym Zebraniem Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, podczas którego zostały wręczone *Nagrody im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego Prymasa Tysiąclecia* i *Medale „Stefan Kardynał Wyszyński – Nauczyciel Praw Bożych”*. Organizatorami konferencji były dwa podmioty: Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Patronat medialny nad wydarzeniem naukowym objął Tygodnik Katolicki „Niedziela”. Ponadto w uroczystości uczestniczyli przedstawiciele wielu środków społecznego przekazu (zarówno radia, jak i telewizji) o zasięgu lokalnym i ogólnopolskim. Wydarzenie znalazło bardzo szerokie uznanie w opinii publicznej, o czym świadczy fakt, że zgromadziło pełną aulę, w której odbywała się uroczystość, a także przyległe korytarze. Uroczystość swoim śpiewem uświetnił Chór Akademicki KUL.

Wśród zgromadzonych Gości obecni byli zarówno przedstawiciele hierarchii kościelnej, w tym Episkopatu Polski, Ukrainy i Białorusi, jak też przedstawiciele parlamentu polskiego i europejskiego, a także władz państwowych i samorządowych.

Konferencję poprzedziła Msza św. w Kościele Akademickim KUL, której przewodniczył i homilię wygłosił J.E. Abp Salvatore Pennacchio, Nun-

cjusz Apostolski w Polsce. Otwarcia uroczystości dokonali: ks. dr hab. Mirosław Sitarz, prof. KUL, kierownik Katedry Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL i przewodniczący SAWP KUL oraz ks. dr hab. Andrzej Kiciński, prof. KUL, prorektor KUL.

Przed rozpoczęciem części naukowej odbyła się uroczystość wręczenia *Nagrody im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego Prymasa Tysiąclecia*, którą Zarząd SAWP KUL za rok 2019 przyznał: abp. prof. dr. hab. Markowi Jędraszewskiemu (laudator: o. prof. dr Dariusz Kowalczyk SJ, b. Dziekan Wydziału Teologii Papieskiego Uniwersytetu Gregoriańskiego w Rzymie), ks. dr. hab. Waldemarowi Cisło, prof. UKSW (laudator: prof. dr hab. Zbigniew Cieślak, Sędzia Trybunału Konstytucyjnego) oraz kard. Gerhardowi Ludwigowi Müllerowi, który Statuetkę odbierze w późniejszym terminie. *Medalem „Stefan Kardynał Wyszyński – Nauczyciel Praw Bożych”* zostali uhonorowani: abp Salvatore Pennacchio, abp Stanisław Budzik, bp Artur Miziński, p. Jarosław Stawiarski, p. Ryszard Maciejewski, p. Michaela Moravčíková, p. Bożena Bobowska, ks. Jozef Marčín, p. Marek Kamola i p. Paweł Zwołak¹.

Konferencja naukowa składała się z dwóch sesji. Pierwszej przewodniczył bp A. Miziński (Sekretarz Generalny KEP). Referaty przedłożyli: abp S. Pennacchio – „Prymas Wyszyński jako legat papieski”; ks. prof. dr hab. Stanisław Dziekoński (rektor UKSW w Warszawie) – „Pedagogiczne idee w nauczaniu Stefana Kardynała Wyszyńskiego”; prof. dr hab. Jan Żaryn (UKSW) – „Kardynał Wyszyński w aktach IPN”; ks. dr Jarosław Krzewicki (Papieski Uniwersytet Świętego Tomasza z Akwinu) – „Prymas Wyszyński – prawny wymiar służby w Kościele w Polsce” i prof. M. Sitarz – „Troska Prymasa Tysiąclecia o ład moralny w Polsce”.

Sesję drugą prowadził ks. inf. dr Ireneusz Skubiś (Moderator Ruchu „Europa Christi”). Prelegentami byli: ks. prof. dr hab. Józef Krukowski (PAN o. Lublin) – „Wkład Prymasa Wyszyńskiego w kształtowanie się relacji państwo-Kościół w Polsce”; dr Rafał Łatka (IPN) – „Prymas Stefan Wyszyński

¹ Szerzej zob. *Nagroda im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego Prymasa Tysiąclecia*, t. 2, red. M. Sitarz, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020. Publikacja zawiera m.in. teksty uchwał w sprawie przyznania *Nagrody im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego Prymasa Tysiąclecia*, laudacje oraz przemówienia Laureatów.

jako przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski i charyzmatyczny lider Kościoła katolickiego w Polsce”; dr hab. Paweł Nowik (KUL) – „O pracy i prawie pracy. Recepcja myśli społecznej Prymasa Tysiąclecia w XXI w.” i o. prof. dr hab. Wiesław Bar (KUL) – „Komentarze w zagranicznych środowiskach przekazu po zapowiedzi beatyfikacji kard. Stefana Wyszyńskiego”.

Po konferencji odbyło się Walne Zebranie SAWP KUL i spotkanie opłatkowego Stowarzyszenia.

Information about Author: AGNIESZKA ROMANKO, Ph.D., associate professor in the Department of Public and Constitutional Church Law, Institute of Canon Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration, the John Paul II Catholic University of Lublin, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Poland; e-mail: agnieszka24@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0001-9206-747X>

Paweł Lewandowski

**MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
„NOLI METUERE ET NOLI TIMERE” POŁĄCZONA
Z WRĘCZENIEM KSIĘGI JUBILEUSZOWEJ
Z OKAZJI 30-LECIA
ŚWIĘCEŃ PREZBITERATU KS. MIROŚŁAWA SITARZA**

Dnia 1 lutego 2020 r. w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Noli metuere et noli timere” połączona z wręczeniem Księgi Jubileuszowej z okazji 30-lecia święceń prezbiteratu ks. dr. hab. Mirosława Sitarza, prof. KUL – prezesa Stowarzyszenia Absolwentów Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Uroczystość została zorganizowana przez Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz SAWP KUL. Opiekę naukową nad konferencją objął Komitet w składzie: ks. prof. dr hab. Józef Krukowski (przewodniczący), o. prof. dr hab. Wiesław Bar, dr hab. Waldemar Bednaruk, prof. KUL, ks. inf. dr Ireneusz Skubiś, dr Agnieszka Romanko (sekretarz). Ciężar organizacji konferencji podjął Komitet w składzie: dr A. Romanko (przewodnicząca), ks. dr hab. Paweł Kaleta, ks. dr Paweł Lewandowski, mgr lic. Agnieszka Smoluchowska.

Uroczystość jubileuszową rozpoczęła Msza św. w Kościele Akademickim KUL pod przewodnictwem J.E. bp. Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski. Okolicznościową homilię wygłosił ks. dr Piotr Grzegorzewicz¹.

Ks. dr PAWEŁ LEWANDOWSKI, wykładowca w Katedrze Teologii Praktycznej i Prawa Kanonicznego, Wydział Teologiczny Sekcja w Tarnowie, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie; ul. Piłsudskiego 6, 33-100 Tarnów, Polska; e-mail: ks.lewandowski@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4543-4382>

¹ P. Grzegorzewicz, *Homilia podczas Mszy św. związanej z Jubileuszem 30-lecia święceń prezbiteratu oraz wręczenia Księgi „Noli metuere et noli timere” Ks. Prof. Mirosławowi Sitarzowi. Kościół akademicki KUL – 1 lutego 2020 r.*, „Zamojski Informator Diecezjalny” XXIX (2020), nr 1, s. 128-31.

Otwarcia uroczystości dokonała dr A. Romanko. Konferencji naukowej przewodniczył prof. W. Bar. Prelegentami byli: ks. dr P. Lewandowski (UPJPII) – „Wezwanie duchownych do prostoty życia według ustawodawstwa powszechnego i partykularnego w Polsce”; dr Ryszard Pankiewicz (Uczelnia Państwowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu) – „Jakość w ochronie zdrowia w Polsce – zarys problematyki”; oraz o. dr Stanisław Kawa (Instytut Teologiczny im. św. Józefa Bilczewskiego we Lwowie) – „Instytucja separacji w prawie kanonicznym i ukraińskim”. Po wygłoszonych referatach odbyła się ożywiona dyskusja.

Po części naukowej miało miejsce wręczenie Księgi Jubileuszowej. Tej części uroczystości przewodniczył prof. W. Bednaruk, wiceprzewodniczący SAWP KUL. Wydarzenie uświetnił swoim śpiewem ks. Stefan Ceberek, światowej sławy muzyk koncertujący w kraju i za granicą.

Laudacje na cześć dostojnego Jubilata wygłosili prof. J. Krukowski, przewodniczący Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, prezes Stowarzyszenia Kanonistów Polskich, pod kierunkiem którego Jubilat napisał pracę doktorską oraz ks. inf. I. Skubiś, moderator Ruchu „Europa Christi”, honorowy redaktor naczelny Tygodnika Katolickiego „Niedziela” (ks. M. Sitarz w latach 1994-1997 był redaktorem edycji lubelskiej „Niedzieli”).

Prezentacji i wręczenia Księgi Jubileuszowej dokonali: dr A. Romanko i ks. dr P. Lewandowski. Pomysł opublikowania Księgi zrodził się wśród Wychowanków Profesora podczas obchodów jubileuszu Jego 30 rocznicy święceń prezbiteratu. Dlatego też do włączenia się w przygotowanie konferencji i Księgi poprzez napisanie artykułu zostali zaproszeni tylko Wychowankowie Księdza Profesora (Doktorzy i Doktoranci) z 6 państw: Białorusi, Czech, Polski, Słowacji, Ukrainy i Włoch.

Monografia *Noli metuere et noli timere. Księga Jubileuszowa z okazji 30-lecia święceń prezbiteratu ks. Mirosława Sitarza* zainspirowana została mottem z obrazka prymicyjnego Księdza Profesora stanowiącego *passus* Joz 1,9: „Bądź mężny i mocny. Nie bój się i nie lękaj, ponieważ z tobą jest Pan Bóg twój, wszędzie gdziekolwiek pójdziesz”. Składa się z trzech części, poprzedzonych papieskim błogosławieństwem oraz słowem ks. Krukowskiego i inf. Skubisia. Pierwsza część „Wokół osoby ks. Mirosława Sitarza” zawiera: notę biograficzną, dorobek naukowy, organizacyjny i dydaktyczny oraz nagrody i wyróżnienia Jubilata. Drugą część stanowi trzydzieści artyku-

łów naukowych Doktorów i Doktorantów Księdza Profesora usystematyzowanych według kryterium merytorycznego na działy: historia prawa, normy o chrześcijanach, ustrój hierarchiczny Kościoła, nauczycielskie i uświęcające zadanie Kościoła, kościelne prawo publiczne, prawo świeckie. W tej części umieszczone zostały również noty o Autorach i wykorzystana literatura. Część trzecia to galeria fotografii dokumentująca poszczególne etapy życia Jubilata. Opracowania redakcyjnego Księgi Jubileuszowej dokonali: dr A. Romanko i ks. dr P. Lewandowski, natomiast recenzentami byli: ks. dr hab. Jozef Marčín, o. prof. dr hab. Zbigniew Suchecki i ks. dr hab. Krzysztof Warchałowski. Monografia, opublikowana w Wydawnictwie SAWP KUL i Wydawnictwie KUL, natomiast przygotowana do druku przez Studio R-ka w Lublinie, liczy 576 stron.

Po prezentacji i wręczeniu Księgi Jubileuszowej głos zabrali: w imieniu rodziny Stanisław Sitarz, brat Jubilata, dyrektor Zespołu Szkół Budowlanych i Ogólnokształcących w Biłgoraju; w imieniu kapłanów z rocznika święceń ks. Stanisław Papierz, proboszcz Parafii pw. Najświętszej Maryi Panny Nieustającej Pomocy w Radawcu Dużym; w imieniu wypromowanych doktorów ks. dr Michał Grochowina, oficjał Sądu Biskupiego w Sandomierzu; ks. kmdr dr Zbigniew Jaworski, wiceoficjał Sądu Metropolitalnego Szczecińsko-Kamieńskiego; dr h.c. Zbigniew Wojciechowski, wicemarszałek Województwa Lubelskiego; dr Michaela Moravčiková, prodiakan Wydziału Prawa Uniwersytetu Trnavskiego w Trnawie. Następnie przemówił dostojny Jubilat, który podziękował tym wszystkim Osobom, które Bóg postawił na Jego drodze, a także Autorom Księgi Jubileuszowej, Prelegentom, Organizatorom, jak też uczestnikom uroczystości.

Konferencję „Noli metuere et noli timere” zakończył uroczysty obiad.

Information about Author: Rev. PAWEŁ LEWANDOWSKI, Ph.D., S.T.L, lecturer in the Department of Practical Theology and Canon Law, Faculty of Theology Section in Tarnów, the Pontifical University of John Paul II in Cracow; ul. Piłsudskiego 6, 33-100 Tarnów, Poland; e-mail: ks.lewandowski@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4543-4382>

