

Rozdział I. Regulacje prawne II Rzeczypospolitej

§ 1. Uwagi wprowadzające

Jakakolwiek deskrypcja kategorii „potrzeb” nie może abstrahować od gruntownych badań nad normatywnym kontekstem znaczeniowym wskazanego terminu. Oznacza to, że nie tylko za celowe, ale przede wszystkim za niezbędne dla realizacji głównego celu badawczego, przyjąć należy dokonanie przeglądu prawodawstwa, w którym szczególnie nacisk położony musi zostać na wyselekcjonowanie, a następnie także i na interpretację, występujących na jego gruncie różnych leksemów terminu „potrzeba”.

Przeгляд ten ponad wszelką wątpliwość uwidoczniał, że znaczna liczba aktów prawnych posługuje się terminem „potrzeba”, ujmując go w najróżniejszych kontekstach znaczeniowych. Za egzemplifikację tego stwierdzenia posłużyć może zestawienie statystyczne, obrazujące powszechność używania przez międzywojennego normodawcę terminu „potrzeba”, który występuje w ponad 1700 aktach prawnych prawa krajowego i 161 umowach międzynarodowych. W prawie polskim międzywojnia obowiązywały bowiem 263 ustawy, 144 rozporządzenia z mocą ustawy, 78 dekretów, ponad 1041 rozporządzeń, a ponadto oświadczenia rządowe (5), uchwały (4), zarządzenia (3), postanowienia (2), instrukcje (1), reskrypty (1) wprost odnoszące się do potrzeb.

Już tylko to zestawienie ukazuje skalę zjawiska. Jeśli dopełnić je stwierdzeniem, że badania aktów normatywnych okresu międzywojennego wskazują na wielokontekstowy charakter tytułowej problematyki, to trudno znaleźć lepsze uzasadnienie dla podjęcia nad nią badań naukowych.

Biorąc powyższe jako wyznacznik zakresu analiz przeprowadzonych w niniejszej części pracy, opisowi regulacji prawnych okresu II Rzeczypospolitej wyznaczono dość szerokie ramy merytoryczne. Nie byłoby to jednak możliwe bez przyjęcia założenia, zgodnie z którym poniżej przywołano te akty prawne, które zawierają odniesienia nie tyle do kategorii „potrzeb”, ale nade wszystko do powiązanej z nią kategorii „zaspokajania potrzeb”. To ona wprost objęta

jest tytułem niniejszego opracowania, co czyni uprawnionym przedmiotowe założenie. Zaznaczyć przy tym trzeba, że do kwestii zaspokajania potrzeb odnosi się znacznie mniej aktów prawnych aniżeli do kategorii „potrzeb” *in genere*, a sam sposób prawnej charakterystyki ich zaspokajania budzi istotne wątpliwości interpretacyjne, które będą podnoszone w toku czynionych ustaleń. Będą one zmierzać do odtworzenia z badanych aktów prawnych normatywnego sposobu ujmowania i wysławiania zaspokajania różnego rodzaju (typu) potrzeb.

Ponadto w przedmiotowej części nie zawężono rozważań wyłącznie do potrzeb ludzkich. Przedmiotem zainteresowania uczyniono zarówno potrzeby przyporządkowane różnego rodzaju podmiotom, jak i te, które przynależą określonym procesom, zjawiskom czy też stanom społecznym, politycznym itd.

Rozległy merytoryczny zakres materiału normatywnego sprowadzony został w celu zobrazowania prowadzonych badań, do czterech głównych grup aktów prawnych. Klasyfikacja ta wzbogacona została również o piątą kategorię, w której zawarto akty spoza wyznaczonego katalogu, uznane za dobrze obrazujące kategorię „zaspokajania potrzeb” i przez to potrzebne dla całości analiz. Akty te łączą pewien wspólny sposób wyrażania przywołanej kategorii.

Powyższe kwestie natury wprowadzającej warto także – tytułem rzetelności badawczej – uzupełnić o uwagę, że w cytatach pochodzących z przywołanych poniżej aktów prawnych zachowana została pisownia oryginalna.

§ 2. Zaspokajanie potrzeb w regulacjach prawnych dotyczących sfery społecznej

Do pierwszej z wyodrębnionych grup regulacji prawnych przyporządkowano – zgodnie z powyższym założeniem – akty mające za przedmiot sferę społeczną. Zawierają one stosunkowo rozbudowaną, w odniesieniu do pozostałych analizowanych przypadków, normatywną charakterystykę zaspokajania potrzeb. Charakterystyka ta dokonana jest nie poprzez objaśnienie, co jest istotą potrzeb, lecz poprzez wskazanie środków (czy też działań) służących ich zaspokajaniu. Niekiedy, tak jak w akcie normatywnym otwierającym poniższą klasyfikację, zawarte zostały elementy dookreślające sytuację, w jakiej znalazła się osoba potrzebująca. Należy uznać to za niewątpliwie istotne dla rozumienia potrzeb *in genere* przez ustawodawcę.

I tak, zgodnie z ustawą z 16.8.1923 r. o opiece społecznej¹, tytułowe pojęcie obejmowało „zaspakajanie ze środków publicznych *niezbędnych potrzeb życiowych* tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego” (art. 1 OpSpołU)². Przywołana *in extenso* charakterystyka zawierała kwalifikowaną kategorię potrzeb ludzkich, ujętą przez normodawcę jako niezbędne potrzeby życiowe. W określeniu tym przejawia się pogląd normodawcy o istnieniu grupy potrzeb życiowych. Bez ich zaspokojenia w stopniu niezbędnym przeżycie potrzebującego nie byłoby, jego zdaniem, możliwe. Jednocześnie ustawodawca międzywojenny – podobnie zresztą jak powojenny – zakładał, że stanem normalnym (niewymagającym interwencji władz publicznych) jest zaspokajanie potrzeb poszczególnych osób we własnym zakresie (które można rozumieć jako samozaspokajanie potrzeb).

Przywołana ustawa określała ponadto katalog środków pozostających w dyspozycji opieki społecznej, służących zaspokajaniu niezbędnych potrzeb do życia. Obejmował on nie tylko to, co konieczne z fizjologicznego punktu widzenia (dostarczanie koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; odpowiedniego pomieszczenia (z opałem i światłem) czy pomoc w dziedzinie higieniczno-sanitarnej). Do środków zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych zaliczano również działania mające na celu zwiększenie zdolności do pracy beneficjentów opieki społecznej (pomoc w nabyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomoc w przywróceniu utraconej, lub podniesieniu zmniejszonej, zdolności do pracy)³. Za niezbędne potrzeby życiowe uważano ponadto: w odniesieniu do dzieci – „staranie o religijno-moralne, umysłowe

¹ Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm. – dalej jako OpSpołU.

² Tak określony zakres opieki społecznej, zarówno w aspekcie zaspokajania *niezbędnych potrzeb życiowych*, jak i w aspekcie prewencyjnym, obejmował w szczególności: „a) opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępnymi oraz zagrożonymi przez wpływ złego otoczenia; b) ochronę macierzyństwa; c) opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i wogóle nad niezdolnymi do pracy; d) opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; e) opiekę nad więźniami po odbyciu kary; f) walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem; g) pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi” (art. 2 OpSpołU).

³ Dodać trzeba, że OpSpołU pozostała obowiązującą regulacją prawną formalnie do 1990 r., zaś wymieniony katalog środków z dniem 27.5.1990 r. został rozbudowany o udzielanie „koniecznej pomocy finansowej”, na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy z 17.5.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

i fizyczne ich wychowanie”, natomiast w odniesieniu do młodocianych – „pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej”. Ponadto opieka społeczna obejmowała obowiązek sprawienia pogrzebu (art. 3 OpSpoŹU).

Biorąc pod uwagę rozgraniczenie obowiązków opiekuńczych gmin, powiatów, województw i Państwa⁴, należy zauważyć, że ogólny obowiązek sprawowania opieki społecznej ciążył na związkach komunalnych, o ile inne podmioty („w poszczególnych wypadkach pewne osoby fizyczne lub prawne”) w oparciu o inną podstawę prawną („na mocy przepisów, czy innego tytułu prawnego”) nie były „zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe” (art. 4 OpSpoŹU). Gdyby zestawić treść świadczeń pomocowych służących zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych z rozdziałem zadań w tym zakresie między instytucje publiczne (władze, organy) okazałoby się, że w zasadzie nie dokonywano *kategoryzacji potrzeb* ani *kategoryzacji władz* działających na rzecz ich zaspokajania.

W charakteryzowanej ustawie reguła dotycząca nabywania, a także utraty prawa do tzw. trwałej opieki – a tym samym zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych – sprzęgnięta została z domicylem. Prawo to, któremu odpowiadał obowiązek świadczeń ze strony gminy, nabywali (co do zasady) „obywatele Rzeczypospolitej Polskiej przez co najmniej roczny pobyt w gminie”. Z kolei utrata prawa do tak pojmowanego zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych wynikała z nabycia tego prawa w innej gminie, czy też stanowiła rezultat co najmniej jednorocznej (trwałej) nieobecności w gminie (art. 9 OpSpoŹU). Niezależnie od powyższej reguły, każdy obywatel miał prawo do „tymczasowej opieki ze strony gminy”, w której przebywał – jak stanowiła ustawa – w chwili, „kiedy wynikła potrzeba opieki”⁵. W takim przypadku prawo to przysługiwało

⁴ O których OpSpoŹU stanowiła w art. 5–7.

⁵ W rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 24.4.1924 r. wydanym w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zwrotu kosztów z tytułu świadczeń na opiekę społeczną, przewidzianych ustawą z 16.8.1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 38, poz. 404) przewidywano, że gminy zobowiązane są do zwrotu kosztów opieki tymczasowej (§ 1). Rozporządzenie stanowiło, że „gmina, zobowiązana do okazania opieki tymczasowej mogła zażądać zwrotu kosztów, poniesionych na sprawowanie opieki od gminy zobowiązanej do okazania opieki trwałej”, jeżeli po przeprowadzeniu dochodzenia stwierdzono m.in.: że „na terenie gminy opieki tymczasowej niema osób fizycznych lub prawnych, zobowiązanych z tytułu ustaw cywilnych, lub innych tytułów prawnych do *zaspokajania niezbędnych potrzeb* osoby wspieranej albo też, że nie jest w ogóle wiadomem o istnieniu takich osób” (§ 2). Jeśli natomiast osoby takie (tj. zobowiązane do zaspokajania niezbędnych potrzeb) istniały – gmina sprawująca opiekę tymczasową (żądając zwrotu kosztów) zobowiązana była podać wszystkie znane jej dane dotyczące tych osób (m.in.: imiona, nazwiska, nazwę osoby prawnej, adresy) oraz szczegółowo podać wszystkie okoliczności, które spowodowały konieczność udzielenia opieki (§ 3).

bez względu na czas trwania pobytu (art. 10 OpSpołU). Z kolei opiekę nad obywatelami nieposiadającymi prawa do trwałej opieki w żadnej gminie, wykonywała gmina miejsca pobytu, zaś jej koszty ponosiło Państwo (art. 13 OpSpołU).

Z perspektywy tak opisanego zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych na uwagę zasługiwała regulacja o charakterze gwarancyjnym zawarta w opisywanej ustawie, przewidująca, że zobowiązana gmina nie mogła „potrzebującemu odmówić opieki z tego powodu, że pewne osoby fizyczne lub prawne zobowiązane są do zaspokojenia jego niezbędnych *potrzeb życiowych*” (art. 14 OpSpołU). Norma ta miała istotne znaczenie przy ocenie niezbędności potrzeb i procedur ich zaspokajania. Prawodawca przyjmował bowiem, że uznane przez ustawę z 1923 r. potrzeby muszą zostać zaspokojone bezwzględnie. Niewykonywanie obowiązków (np. alimentacyjnych) ze strony innych podmiotów zobowiązanych, nie zwalniało wspólnot lokalnych z działań pomocowych (nie mogło stanowić przesłanki braku działania). W tego rodzaju regulacji można się doszukiwać elementów zasady bezwzględnego (bezwartkowego) działania podmiotu zobowiązanego w celu zaspokojenia prawem ustalonych istotnych potrzeb.

§ 3. Zaspokajanie potrzeb w regulacjach dotyczących sfery gospodarczej

Do drugiej grupy aktów prawnych wykazujących określone cechy wspólne co do normatywnego sposobu wyrażenia „potrzeb” zaliczyć można akty odnoszące się do szeroko rozumianej sfery gospodarczej. I tak, na gruncie rozporządzenia Ministra Skarbu z 7.2.1928 r. wydanego w celu wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 26.3.1927 r. o monopolu spirytusowym⁶ kilkakrotnie pojawia się kategoria „zaspokajania potrzeb” – wiązana nie z osobami (tj. zaspokajaniem potrzeb ludzkich), lecz z ekonomicznymi potrzebami prowadzonej działalności (gospodarstwa). Wskazane rozporządzenie stanowiło przykładowo, że „za najmniejszy obszar ziemi ornej, jaki powinno posiadać gospodarstwo rolne połączone z gorzelnią (...), uznaje się obszar, który

⁶ Rozporządzenie Ministra Skarbu z 7.2.1928 r. w celu wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 26.3.1927 r. o monopolu spirytusowym, wydane co do § 67–158 i 483 w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa, co do § 358–392 i 206 w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i co do § 412, 439–482 w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu (Dz.U. Nr 60, poz. 556 ze zm.).

przy normalnem prowadzeniu gospodarstwa pozwala przeciętnie na uprawę ziemniaków, w ilości niezbędnej do wyprodukowania 300 hl, a dla nowopowstałych gorzelnii 700 hl 100° spirytusu w ciągu kampanji, *po zaspokojeniu innych potrzeb gospodarstwa na ziemniaki*” (§ 84 ust. 1). Wedle wyobrażenia normodawcy określony produkt (w tym przypadku ziemniaki) służyć miał zaspokajaniu różnych gospodarczo potrzeb. Mogą one być swoiście konkurencyjne lub dopełniające się. Dla utrzymania pożądaney równowagi normodawca wskazuje minima dotyczące źródeł (w tym przypadku areału gruntów), z których pozyskiwać można środki służące zaspokajaniu konkretnej gospodarczej potrzeby (tu produkcji spirytusu). Podobnie w przepisach poświęconych nowym gorzelniom, zamieszczono regulację stanowiącą, że „jeżeli w gospodarstwie rolnem, połączonym z gorzelnią, produkuje się przeciętnie taką ilość ziemniaków, która *po zaspokojeniu innych potrzeb danego gospodarstwa* wystarcza do wypędzenia w gorzelnii ilości spirytusu, odpowiadającej przyznanemu prawu odpędu, to powiększenie obszaru tego gospodarstwa wskutek przystąpienia przedsiębiorcy gorzelnii do spółki z innym posiadaczem obszaru rolnego nie pociąga za sobą podwyższenia prawa odpędu gorzelnii” (§ 113). Inną konstrukcją zaspokajania potrzeb posługuje się ustawodawca w § 122 ust. 1 analizowanego rozporządzenia, stanowiąc o tworzeniu rezerwy specjalnej z „niewykorzystanych przez gorzelnię w danej kampanji ilości kontyngentu zakupu oraz odpowiednich ilości prawa odpędu (...) w *miarę swoich potrzeb* i odpowiednio do ilości zgłoszeń”.

Innych przykładów posługiwania się przez prawodawcę kategorią „zaspokajania potrzeb” dostarcza rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.10.1927 r. o emigracji⁷. Normując w nim kwestię najmowania robotników polskich do pracy za granicą wskazywano, że „uskuteczniane być może tylko po uzyskaniu i w granicach specjalnego zezwolenia Urzędu Emigracyjnego”, którego podstawą było „zbiorowe zapotrzebowanie pracodawców”. Winno ono było być opatrzone „zaświadczeniem władzy kompetentnej kraju, do którego robotników się najmuje, stwierdzającym, że wszystkie podane w *zapotrzebowaniu* dane zgodne są z istotnym stanem rzeczy”. Miała tu miejsce procedura *zaspokajania potrzeb zatrudniania pracowników* traktowanych jako konieczny (niezbędny) czynnik wytwórczy. Należy jednak zwrócić uwagę na zdecydowane oderwanie terminu „zapotrzebowanie” od stanów realnego braku, niedoboru czy rzeczywistie istniejącej potrzeby. Wyrażenie „zapotrzebowanie” w kontekście, w jakim używał go w badanym akcie prawnym nor-

⁷ Dz.U. Nr 89, poz. 799 – dalej jako EmigracjaR.

modawca oznacza jedynie zgłoszenie, deklarację oczekiwań, sygnalizację korzystnego dla zgłaszającego stanu rzeczy. Stawało się ono potrzebą rzeczywistą po weryfikacji dokonywanej przez kompetentną władzę. Mamy tu zatem do czynienia z kategorią potrzeby, która może być weryfikowana, oceniana jako *rzeczywista, prawdziwa, konieczna* itd.

W wydanym w tym samym roku rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 23.12.1927 r. w sprawie wykonania wyżej wskazanego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji⁸ w przepisach poświęconych udzielaniu „wiadomości o stosunkach w państwach obcych, pod względem koniunktury emigracyjnej, porad w sprawach przesiedlania się zagranicę i ułatwiania wyjazdów” objaśniano, że rozumieć przez to należy „udzielanie wszelkiego rodzaju informacji o warunkach, wymaganych przez przepisy imigracyjne państw obcych, o wszelkiego rodzaju formalnościach wymaganych w związku z wyjazdem emigranta w urzędach państwowych polskich, przedsiębiorstwach przewozowych lub przedstawicielstwach państw obcych, pośredniczenie w załatwianiu wspomnianych formalności, nie wyłączając pisania podań, komunikowanie wiadomości o *zapotrzebowaniach* na siłę roboczą ze strony pracodawców państw obcych lub ich przedstawicieli (...)” (§ 27 analizowanego rozporządzenia). Kompetentna władza miała możliwość (i obowiązek) nie tylko kontroli prawidłowości zgłoszenia potrzeby, ale także działań służących jej zaspokojeniu (w zakresie uznanym za konieczny). W konsekwencji zezwolenia Urzędu Emigracyjnego na prowadzenie działalności w zakresie udzielania: wiadomości o stosunkach w państwach obcych pod względem koniunktury emigracyjnej, udzielania porad w sprawach przesiedlania się zagranicę oraz ułatwiania wyjazdów w tychże celach, wydawane były wskazanym w rozporządzeniu przedstawicielom i instytucjom, jedynie wtedy, gdy Urząd ten uznał, że „istnieje *potrzeba* udzielania wiadomości lub porad i ułatwiania wyjazdów” (por. § 28 EmigracjaWR w zw. z art. 8 EmigracjaR). Tu – jak łatwo dostrzec – chodziło już nie o potrzeby pozyskania siły roboczej przez przedsiębiorców, a o potrzeby potencjalnych pracowników, stanowiących ewentualnie przyszły zasób potrzebnej siły roboczej.

Wśród przepisów dotyczących najmowania robotników przez pracodawców zagranicznych w przedwojennej Polsce odnaleźć można także przepis stanowiący, że „*zapotrzebowania* pracodawców zagranicznych (...) zgłaszane być winny do Urzędu Emigracyjnego” (§ 81 tego rozporządzenia). Natomiast w przepisach przejściowych i końcowych postanowiono, że „zgłoszone do dnia

⁸ Dz.U. z 1928 r. Nr 6, poz. 37 ze zm. – dalej jako EmigracjaWR.

wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji *zapotrzebowania* pracodawców zagranicznych na robotników polskich mogą być ułatwione w trybie dotychczas przewidzianym” (§ 91 analizowanego rozporządzenia). Przyjąć należy (i nie powinno to budzić zastrzeżeń), że pojęcie „zapotrzebowanie” oznaczało dla normodawcy zgłoszoną w przewidywanym trybie potrzebę na określone dobro, składnik, produkcyjny – czy jak w analizowanych przypadkach – na pracowników.

W rozporządzeniu Ministra Skarbu z 19.8.1938 r. wydanym w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Przemysłu i Handlu w sprawie wykonania ustawy z 5.8.1938 r. o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych⁹ użyto kategorii „zaspokajania potrzeb” – nie po to, by określić, co jest ich istotą na gruncie tego aktu normatywnego, lecz by wskazać podmioty owych potrzeb. Mianowicie, wyjaśniając znaczenie zwrotu „spożycie we własnym gospodarstwie producenta lub pracownika rolnego” ustalono, że obejmuje ono „zaspokajanie potrzeb żywnościowych: a) producenta rolnego, zamieszkującego lub przebywającego na terenie danego gospodarstwa wiejskiego, oraz domowników, będących na jego utrzymaniu, a zamieszkujących lub przebywających w tym gospodarstwie, b) pracownika rolnego oraz domowników, żyjących z nim we wspólności domowej” (§ 36 pkt 4 wymienionego rozporządzenia). Zwraca też uwagę pojawienie się normatywnej kategorii „potrzeb żywnościowych”, zaspokajanych różnymi (łatwymi do wyobrażenia)¹⁰ środkami spożycia.

W rozporządzeniu z 22.3.1928 r. o izbach rolniczych¹¹, tworzonych w celu „zorganizowania zawodu rolniczego oraz współdziałania z administracją publiczną w dziedzinie rolnictwa” (art. 1 IzbaRoLR), określając ich zakres działania wskazano na trzy zasadnicze grupy zadań. Były nimi: po pierwsze, „przedstawicielstwo i obrona interesów rolnictwa”, po drugie, „samodzielne przedsięwzięcie (...) środków w zakresie wszechstronnego popierania rolnictwa” i po trzecie, „wykonywanie czynności powierzanych izbom rolniczym przez ustawy i rozporządzenia oraz współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi we wszelkich sprawach dotyczących rolnictwa (...)” (art. 8 IzbaRoLR). Realizując zadania pierwszej z wymienionych grup, izby rolnicze

⁹ Dz.U. Nr 61, poz. 477 ze zm.

¹⁰ Kategoria „środków spożycia” (środków spożywczych) jest łatwa do wyobrażenia. To, jakie środki normodawca zalicza do tej kategorii, nie może być przesądzone w oderwaniu od konkretnych przepisów.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1933 r. Nr 2, poz. 16 ze zm. – dalej jako IzbaRoLR.

w szczególności występować miały do „władz rządowych i samorządowych z wnioskami o *ogólnych potrzebach rolnictwa oraz o potrzebach rolnictwa ich okręgów*” (art. 9 pkt a) IzbaRoLR). Konstrukcja językowa tej normy nie pozwala na udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy chodzi o wnioski wyrażające potrzeby czy o jakieś inne wnioski o potrzebach. Unormowanie to pozwala przy okazji na rozróżnienie ogólnych potrzeb i potrzeb *tout court*, niedających się dziś sprecyzować¹². Być może chodziło o wnioski związane z potrzebami rolnictwa (rolników) jako ogółu, w odróżnieniu od potrzeb poszczególnych regionów, branż, grup rolniczych i reprezentujących je izb rolniczych. O słuszności tego rodzaju interpretacji świadczyć może norma IzbaRoLR, wedle której (w zakresie popierania rolnictwa) do zadań izb rolniczych w szczególności należało „współdziałanie w *zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych, inwentarza żywego i innych środków*” (art. 11 lit. j) IzbaRoLR) oraz „współdziałanie w *zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu*” (art. 11 lit. n) IzbaRoLR).

Z takiego sformułowania przepisów wynikała, z jednej strony, dość oczywista konieczność rozróżniania potrzeb ogólnych (powszechnych), właściwych rolnictwu jako takiemu, od potrzeb specyficznych – właściwych konkretnym uwarunkowaniom występującym na określonym terytorium. Po drugie natomiast, miało miejsce nakreślenie obszarów występowania potrzeb rolnictwa i charakterystycznych dlań środków ich zaspokojenia (kredyty, maszyny rolnicze, nawozy sztuczne itp.)¹³.

§ 4. Zaspokajanie potrzeb w regulacjach prawnych dotyczących struktur administracyjnych

Do trzeciej z wyróżnionych grup aktów normujących zaspokajanie potrzeb zaliczyć można akty prawne z zakresu organizacji i funkcjonowania struktur administracyjnych. Zawarte w nich odniesienia do zaspokajania potrzeb od-

¹² Można by sobie jedynie wyobrazić, że „potrzebą ogólną rolnictwa” było (i jest zawsze) „żeby był urodzaj”, „dobry zbył produktów rolnych” czy „sprzyjająca pogoda”.

¹³ W obszarze regulacji prawnych z zakresu problematyki rolnej i odnoszących się do kategorii „potrzeb” zob. także: ustawa z 13.7.1939 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (Dz.U. Nr 64, poz. 428); rozporządzenie Ministra Apropowizacji z 12.7.1920 r. w sprawie wyłączenia prawa wyłącznej sprzedaży płodów rolnych i ich przetworów z zakresu działania „Państwowego Urzędu Zakupu Artykułów Pierwszej Potrzeby” (Dz.U. Nr 63, poz. 421).

zwierciedlały określony stan struktur i działań, jakie winny być w nich i przez nie podejmowane.

Na przykład w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 20.6.1927 r. o organizacji i zakresie działania izb skarbowych i podległych izbom urzędów skarbowych¹⁴ – określając strukturę tytułowych urzędów i przypisując poszczególnym wydziałom zakresy zadań – wskazywano na „sporządzanie preliminarzy budżetowych, dotyczących *potrzeb osobowych i rzeczowych* izby skarbowej” (§ 13 ISiUSR), „zbieranie informacji podatkowych, *potrzebnych* przy wymiarze podatków” (§ 22 ISiUSR), „ogólny nadzór nad czynnościami i bezpieczeństwem kas skarbowych w okręgu izby i *zaspakajanie potrzeb tych kas*” (§ 31 ISiUSR), jak również – odnośnie do koncesji na sprzedaż alkoholu – na „*potrzeby danego miejsca sprzedaży*” czy też „*potrzeby wojska oraz władz i przedsiębiorstw państwowych*” (§ 42 ISiUSR).

Interesujące odwołania do kategorii „potrzeb” miały miejsce w przepisach regulujących organizację i zakres działania wymienionych wyżej kas skarbowych (pobierających i przechowujących pieniądze i inne walory na rachunek Skarbu Państwa). Otóż naczelnik kasy był *administratorem potrzeb kasy*, do którego należała w szczególności „*piecza nad zaopatrzeniem kasy w odpowiedni zapas gotówki, znaków wartościowych, tudzież potrzebne rekwizyty, książki, druki i materiały piśmienne*”, a także „*czuwanie nad bezpieczeństwem skarbcza, wyjednywanie potrzebnej* ku temu *straży wojskowej lub policyjnej*” (§ 77 ISiUSR).

W przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.8.1931 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach¹⁵ wskazywano m.in., że do tzw. wydziałów ogólnych należały sprawy „*wewnętrznej organizacji urzędu wojewódzkiego, czuwanie nad techniczną stroną urzędowania i zaspakajanie potrzeb poszczególnych wydziałów* pod względem osobowym, gospodarczym, budżetowo-rachunkowym i kancelaryjnym” (§ 7 OrgUWR). Z kolei, określając status wicewojewody, wskazywano na przyporządkowane mu sprawowanie nadzoru nad „*racjonalnem zaspokojeniem gospodarczych i biurowych potrzeb* całego urzędu wojewódzkiego” (§ 22 pkt 2 lit. b) OrgUWR).

¹⁴ Dz.U. Nr 66, poz. 588 ze zm. – dalej jako ISiUSR.

¹⁵ Dz.U. Nr 76, poz. 611 – dalej jako OrgUWR.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych¹⁶ przewidywało, że kasy chorych połączone były w związek – powołany do „koordynowania, usprawniania i uzupełniania działalności kas chorych oraz do organizowania wspólnej akcji kas chorych w zakresie ich ustawowych zadań”. Do jego zadań należało w szczególności „organizowanie i prowadzenie (...) wszelkiego rodzaju działalności, mającej na celu zaopatrzenie wszystkich kas chorych w środki lecznicze, instrumenty itp. jak również ześrodkowanie zakupów dla kas chorych i *zaspokajanie ich potrzeb*” (art. 49 pkt 3 przywołanego rozporządzenia). Niewątpliwie za kategorią jednostek organizacyjnych kryją się wchodzący w ich skład ludzie (pracownicy, członkowie itd.), ale ustawodawca nie czyni ich podmiotami i adresatami działań zaspokajających.

Odwołania do kategorii „zaspokajania potrzeb” odnaleźć można w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 29.1.1937 r., wydanym w porozumieniu z Ministrem Skarbu, o gromadach¹⁷. Miały one „w granicach swych dochodów ogólnych” zarządzać „sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym, wynikającymi z sąsiedzkiego współżycia, celem podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli”. Przykładami działań gromad, wskazanymi w § 3 rozporządzenia, były: 1) wnoszenie budynków publicznych szkół powszechnych i ich utrzymywanie, zakładanie wzorowych ogródków szkolnych i przedszkoli oraz budowa domów mieszkalnych dla nauczycieli; 2) budowa i naprawa miejscowych dróg publicznych, zakładanie ulic i chodników, budowa mostów oraz kładek służących wszystkim lub części mieszkańców gromady; 3) organizowanie i udzielanie opieki biednym mieszkańcom gromady, jak: starcom, sierotom, kalekom i inwalidom; 4) budowa i utrzymywanie domów gromadzkich mieszczących siedzibę urzędową organów gromady, bibliotekę, czytelnię i inne urządzenia gromadzkie; 5) popieranie rolnictwa oraz hodowli bydła, trzody chlewnej, owiec i drobiu przez: zakładanie poletek doświadczalnych, zakup narzędzi rolniczych, zakładanie i utrzymywanie podręcznych apteczek weterynaryjnych, szczepienia ochronne zwierząt, organizowanie stacji kopulacyjnych bydła, trzody i owiec, zakładanie i utrzymywanie grzebowisk zwierzęcych, zalesianie nieużytków, utrzymywanie straży polowej i leśnej, zagospodarowanie gromadzkiej ziemi ornej, łąk,

¹⁶ Dz.U. Nr 81, poz. 635 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 9, poz. 70 – dalej jako GromR. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z 23.3.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

pastwisk i lasów, zakładanie i utrzymywanie sadów gromadzkich, organizowanie kursów oświaty rolniczej; 6) organizowanie i utrzymywanie warty nocnej, popieranie straży pożarnych, zakup przyrządów przeciwpożarowych i budowę zbiorników na wodę na wypadek pożaru; 7) budowa przytułków dla biednych, domów noclegowych i ich utrzymanie; 8) zakładanie i prowadzenie gromadzkich bibliotek, czytelni, świetlic; 9) oświetlanie dróg, ulic i placów publicznych; 10) organizowanie doręczania korespondencji w obrębie gromady, jeżeli nie spełniają tego listonosze pocztowi; 11) budowa i utrzymywanie gromadzkich studzien wodociągowych, kąpielisk, łaźni, ogrodów, boisk sportowych, cmentarzy; 12) budowa i utrzymywanie rowów odwadniających; 13) sadzenie i utrzymywanie drzew przydrożnych; 14) zakładanie i utrzymywanie telefonu dla ogólnego użytku mieszkańców gromady; 15) propagowanie turystyki i ruchu letniskowego. Zadania składające się na tak wyznaczony zakres działania gromada mogła podejmować z własnej inicjatywy, „dbając przy tym o zachowanie należytej kolejności zaspokajania miejscowych potrzeb” (§ 3 ust. 2 GromR).

Element hierarchizacji czy – jak to stwierdzono – kolejności zaspokajania potrzeb, nie pojawiał się we wcześniej prezentowanych aktach prawnych. Przywoływane w dotychczasowych analizach rodzaje potrzeb były swoiście równo (równorzędnie) traktowane. Prawodawca nie wskazywał na konieczność ich uporządkowanego, sekwencyjnego zaspokajania – w takiej, a nie w innej kolejności. W analizowanym rozporządzeniu natomiast wprost wskazuje się nie tylko na konieczność zachowania należytej kolejności, ale również dbałość o jej dochowanie czyni się obowiązkiem gromady. Zakładając, że należyta kolejność jest wyznaczana za pośrednictwem jakiegoś elementu porządkującego (kryterium), to niewątpliwie powinien on być wskazany (określony, a przynajmniej bliżej dookreślony). Wyrażenie „należyty” odwołuje się w pewien sposób do działania „jak należy” – czyli uznawanego za właściwy, społecznie aprobowany, praktycznie uzasadniony – właściwy. Ustalenie należytej kolejności mieściło się w obszarze swobody decyzyjnej organów gromadzkich. Ze współczesnej perspektywy można powiedzieć, że kolejność, o której mowa, winna być ustalana nie w interesie zaspokajających potrzeby, ale przede wszystkim potrzebujących – stwarzając im w ten sposób możliwość oceny stopnia zaspokojenia ich potrzeb.

Nawet jeśli uwzględnimy specyficzny kontekst historyczny schyłku lat 30. XX w., towarzyszący powstawaniu analizowanej regulacji prawnej i wzięcie pod uwagę właściwe tamtym czasom uwarunkowania funkcjonowania struktur samorządowych, to i tak w niczym nie umniejsza to problemu inter-

pretacyjnego wynikającego z nieprecyzyjności przywołanego przepisu. Wciąż nie wiadomo, kto w takim przypadku ustala kryteria (a precyzyjniej, kto te kryteria ustalił, ustala czy ustali). Nie wiadomo również, w oparciu o jakie kryteria kolejność ta winna być zbudowana (czy jest to np. kryterium *ważności* potrzeby czy *pilności* jej zaspokojenia).

Przechodząc do innych unormowań rozporządzenia o gromadach zauważyć należy, że w zakresie działania organu uchwałodawczego znajdowało się m.in. „wyrażanie opinii w sprawach *potrzeb gromady*” (§ 9 ust. 1 pkt 17 GromR). Z kolei sołtys, jako organ wykonawczy gromady, przygotowywać miał na zebranie organu uchwalającego „wnioski dotyczące *potrzeb gromady*” (§ 21 ust. 1 pkt 2 lit. a) GromR). W innej części omawianego tu rozporządzenia, regulującej kwestie zasad gospodarki gromadzkiej (rozdział V), wskazano, że „dochód, otrzymywany przez gromadę, może być użyty tylko na cele, wymienione w rozporządzeniu (...), przy czym powinna być przestrzegana należyta kolejność w zaspakajaniu *najbardziej istotnych potrzeb miejscowych*” (§ 32 ust. 1 GromR). Miejscowe potrzeby przybierają tu formę najbardziej istotnych miejscowych potrzeb, co należałoby uznać za szczytową (co do rangi) postać. Równocześnie normodawca postanowił, że „każda kategoria majątku i dobra gromadzkiego, jak też zakłady, urządzenia i przedsiębiorstwa gromadzkie powinny być tak zarządzane i użytkowane, aby przynosiły dochód na *potrzeby gromady* lub pożytki gospodarcze jej mieszkańcom” (§ 33 ust. 3 GromR). Tu pojawia się z kolei zwykła, najbardziej ogólna (nie kwalifikowana) postać potrzeb gromadzkich. Dochody z majątku i działalności gospodarczej tej wspólnoty mogły być wykorzystywane bez specjalnych ograniczeń i hierarchii, byleby służyły ustawowemu celowi.

§ 5. Zaspokajanie potrzeb w regulacjach prawnych dotyczących ciężarów i świadczeń publicznych

Czwartą wyodrębnioną grupę aktów prawnych odwołujących się do zaspokajania potrzeb stanowią regulacje dotyczące szeroko rozumianych ciężarów publicznych (w tym fiskalnych), w których kategoria „potrzeb” („zaspokajania potrzeb”) wykorzystana została do określenia rodzajów działalności gospodarczej (czy też do wskazania kategorii przedsiębiorstw), stanowiących podstawę nałożenia obowiązków publicznoprawnych lub z nich zwalniających.

Istotną część regulacji składających się na tę grupę stanowią unormowania ciężarów fiskalnych. Przykładowo, w ustawie z 15.7.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym¹⁸ wskazywano – jako niepodlegające tytułowemu podatkowi – m.in. „eksploatowanie, w obrębie własnych lub dzierżawionych gruntów: pokładów torfu, piasku, wapna, kamieni, kredy, fosforytów itp. wyłącznie na potrzeby własnego gospodarstwa, oraz połączone z eksploatacją cegielnie, piece wapienne i tym podobne zakłady, znajdujące się w obrębie wyżej oznaczonych gruntów, a zaspakajające również tylko *potrzeby własnego gospodarstwa*” oraz „młyny i tartaki, znajdujące się w obrębie własnych lub dzierżawionych gruntów, a zaspakajające wyłącznie *potrzeby gospodarcze właścicieli, względnie dzierżawców tych gruntów*” (art. 2 PańPPU). W żadnym z wyżej wymienionych przypadków potrzeb nie została wskazana ich specyfikacja. Do prowadzących gospodarstwo (właściciele, dzierżawców) należało uznawanie, co służy zaspokajaniu *potrzeb własnych*. Niewątpliwie jednak prawidłowość tego uznania podlegała kontroli władz podatkowych. Zwraca uwagę wyznaczenie przedmiotowe potrzeb rzeczowych, które pojawiać się mogą po stronie przedsiębiorcy (właściciela itd.). Nie ma ono jednak większego znaczenia przy ustalaniu typu (sposobu) normatywnej charakterystyki potrzeb.

Wśród zwolnień od państwowego podatku przemysłowego PańPPU przewidywała w szczególności: „wszelkie przedsiębiorstwa, prowadzone przez Państwo na podstawie praw zwierzchniczych, prawa monopolu lub wyłącznie na *potrzeby administracji państwowej*” czy też „państwowe koleje żelazne oraz koleje prywatne, będące w zarządzie przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, łącznie ze wszystkimi urządzeniami, służącymi do *zaspakajania własnych potrzeb kolei*” (art. 3 PańPPU). Mamy tu zatem do czynienia z podobną konstrukcją normatywną, z tym że władza publiczna (administracja) sama dla siebie ustalała co jest jej potrzebą.

Warto dodać, że w analizowanej powyżej ustawie mowa była również o *potrzebach głównej produkcji* (art. 12 pkt 1 i 2 PańPPU), *potrzebie gospodarczej* (art. 39 pkt 3 PańPPU), *potrzebach wyższych uczelni zawodowych* (art. 43 pkt 33 PańPPU). W każdym przypadku bez jakiegokolwiek bliższego dookreślenia – na czym wymienione potrzeby miałyby polegać, względnie czym się charakteryzować.

W § 6 rozporządzenia Ministra Skarbu z 11.12.1936 r. o wykonaniu ustawy z 15.7.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym¹⁹ przewidziano, że jeśli

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 46, poz. 339 – dalej jako PańPPU.

¹⁹ Dz.U. Nr 93, poz. 649 ze zm. – dalej jako WykPańPPR.

„poza zaspokojeniem potrzeb własnego gospodarstwa”, przedsiębiorstwa dokonywać będą m.in. sprzedaży wydobytych surowców lub wyprodukowanych towarów – to podlegać będą one opodatkowaniu. Z kolei, zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, „przedsiębiorstwa państwowe, wydzielone z ogólnej administracji państwowej i posiadające odrębną osobowość prawną, podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych nawet w przypadku, gdy służą wyłącznie *potrzebom administracji państwowej*” (ust. 1)²⁰.

Podobne rozwiązania prawne zawarte zostały również we wcześniejszych aktach wykonawczych do ustawy o państwowym podatku przemysłowym, a w szczególności w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 29.3.1932 r., wydanym w celu wykonania ustawy z 15.7.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym, której tekst jednolity ogłoszony został w załączniku do obwieszczenia Ministra Skarbu z 27.1.1932 r.²¹ W szczególności mowa jest w nim o sprzedaży surowców *poza zaspokojeniem potrzeb własnego gospodarstwa* (§ 7), o *potrzebach administracji państwowej* (§ 8). Natomiast – co warto uwypuklić – w odróżnieniu od ustawy o państwowym podatku przemysłowym i rozporządzenia wykonawczego do niej, we wskazanym akcie prawnym zamieszczono załącznik zatytułowany „Wykaz artykułów spożywczych pierwszej potrzeby”. Obejmował on: „1) zboże, ziemiopłody oraz jadalne produkty spożywcze: a) pochodzenia krajowego: mąka, pieczywo, kasze, sól, cukier, nabiał, namiastki kawy, mięso i drób z wyjątkiem dziczyzny, tłuszcze i oleje jadalne, roślinne i zwie-

²⁰ Inne normy WykPańPPR przewidywały, że „przedsiębiorstwa państwowe, nie wydzielone z ogólnej administracji państwowej, o ile nie działają wyłącznie na *potrzeby administracji państwowej*, podlegają podatkowi przemysłowemu (...), przy czym za podlegający opodatkowaniu obrót (...) uważa się sumę przychodu brutto, uzyskaną z transakcji, dokonanych nie na *potrzeby administracji państwowej*” (ust. 2). „Państwowe koleje żelazne oraz koleje prywatne, będące w zarządzie przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, łącznie ze wszystkimi urządzeniami, służącymi do zaspokajania własnych potrzeb kolei, nie podlegają opodatkowaniu”, „Przedsiębiorstwa służące nie tylko do *zaspokajania własnych potrzeb przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe*, lecz prowadzone w całości lub w części dla innych celów, podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych (...)” (§ 8 ust. 2). Podobnie rzecz regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 26.7.1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Skarbu oraz Przemysłu i Handlu w sprawie wykonania ustawy o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (Dz.U. Nr 76, poz. 510 ze zm.). Wymieniało ono – jako niepodlegające tytułowym opłatom – „państwowe koleje żelazne oraz prywatne koleje żelazne, będące w zarządzie przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe łącznie ze wszystkimi urządzeniami, służącymi do zaspokajania własnych *potreb kolei*”. Natomiast przedsiębiorstwa, służące nie tylko do *zaspakajania własnych potrzeb* PKP, lecz prowadzone (w całości lub w części) dla innych celów, takim opłatom już podlegały (§ 12). Podobnie jak inne formy transportu („innego rodzaju komunikacje niż koleje żelazne”).

²¹ Dz.U. Nr 40, poz. 406 ze zm.

rzące, wyroby masarskie, owoce, marmelady, miód pszczelny, grzyby świeże i suszone, drożdże, esencja octowa, ocet, pieprz, makaron i wermiszel, jarzyny oraz ryby żywe, śnięte i wędzone, b) pochodzenia zagranicznego: kawa, herbata, cytryny; 2) śledzie solone, wędzone, opiekane i marynowane tak krajowe, jak i zagraniczne”.

W innym ze wcześniejszych aktów wykonawczych, jakim było rozporządzenie Ministra Skarbu z 14.9.1934 r. w sprawie wykonania ustawy z 15.7.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym²², odwołującym się do zaspokajania *potrzeb własnego gospodarstwa* (§ 6), *potrzeb administracji państwowej* (§ 7) czy *zaspakajania własnych potrzeb kolei* (§ 8) zawarto identyczny, jak w rozporządzeniu z 27.1.1932 r., „Wykaz artykułów pierwszej potrzeby”. Tak więc za sprawą aktów wykonawczych próbowano konkretyzować normatywne typy potrzeb (w tym przypadku tzw. „pierwsze potrzeby”).

W ustawie z 25.4.1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć²³, normującej kwestie opłat rejestracyjnych – pobieranych na rzecz związków samorządu terytorialnego, izb przemysłowo-handlowych, izb rzemieślniczych oraz szkół zawodowych – wśród enumeratywnie wskazanych przykładów działalności, za które nie pobiera się przedmiotowych opłat, wymieniana była m.in. „eksploatacja torfu, piasku, gliny, wapna, kamieni, kredy, fosforytów itp., prowadzona w obrębie własnych lub dzierżawionych gruntów wyłącznie *na potrzeby własnego gospodarstwa lub przedsiębiorstwa* oraz połączone z eksploatacją cegielnie, piece wapienne itp. zakłady, znajdujące się w obrębie wyżej oznaczonych gruntów, zaspokajające również tylko potrzeby własnego gospodarstwa lub przedsiębiorstwa” (art. 4 ust. 2 OpłRPZU), „młyny i tartaki, znajdujące się w obrębie własnych lub dzierżawionych gruntów, a zaspokajające wyłącznie *potrzeby gospodarcze właścicieli lub dzierżawców tych gruntów*” (art. 4 ust. 3 OpłRPZU) oraz „zakłady przemysłowe (...), prowadzone przez kupca rejestrowego wyłącznie w celu *zaspokajania własnych potrzeb innego (głównego) zakładu przemysłowego tegoż kupca*, na który nabyto kartę rejestracyjną, o ile zakłady te znajdują się w obrębie jednej gminy” (art. 4 ust. 4 OpłRPZU). Jest to regulacja w swej normatywnej naturze identyczna z zawartą w PańPPU. Jako taka nie wymaga odrębnego omówienia i uprawnia poprzestanie na stwierdzeniu podobnym (jeśli nie identycznym) o traktowaniu potrzeb różnego rodzaju – często bardzo odmiennych – podmiotów.

²² Dz.U. Nr 85, poz. 770.

²³ Dz.U. Nr 34, poz. 293 ze zm. – dalej jako OpłRPZU.