



Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego



Patronat Narodowy
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzeja Dudy

W STULECIE ODZYSKANIA NIEPODLEGŁOŚCI

nad

konferencją naukową
„Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy”

w Warszawie w dniu 25 października 2018 roku

W roku wielkiego narodowego jubileuszu;
z wyrazami uznania dla organizatora
– Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
za cenną inicjatywę umożliwiającą wymianę doświadczeń i refleksję
nad funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce;
w przeświadczeniu, że ten ważny głos w dyskusji
o wyzwaniach stojących przed naszą Ojczyzną
przyczyni się do budowy sprawnego i silnego państwa;
z życzeniami dalszych sukcesów w pracy naukowej i dydaktycznej
oraz w upowszechnianiu postaw obywatelskich i patriotycznych

Andrzej Duda

Warszawa, 18 lipca 2018 roku



Honorowy patronat
Prezesa Rady Ministrów
Mateusza Morawieckiego

RECENZENCI

dr hab. Katarzyna Zalasńska, UW
dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG
dr hab. Zbigniew Cieślak, prof. UKSW

REDAKTOR NAUKOWY

dr Wojciech Federczyk

© Copyright Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
ul. Wawelska 56, 00-922 Warszawa

REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA

Daniel Działo

PROJEKT GRAFICZNY PUBLIKACJI, SKŁAD I ŁAMANIE

Wojciech Staniewski / STUDIO 2x2

DRUK

ARGRAF Sp. z o.o.

ISBN: 978-83-61713-07-4

NAKŁAD: 500 sztuk

BRYGADA 1918

W publikacji wykorzystano odmiany zdigitalizowanego kroju pisma Brygada zaprojektowanego około 1928 roku, na 10-lecie odzyskania niepodległości Polski.

Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy.

niepodległa | POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Projekt realizowany w ramach obchodów stulecia niepodległości.

WARSZAWA 2018

KOMITET NAUKOWY:

dr hab. Zbigniew Cieślak — prof. UKSW, członek Rady Służby Publicznej, członek Rady KSAP,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

prof. Jacek Czaputowicz — minister spraw zagranicznych, członek Rady KSAP

dr hab. Teresa Czerwińska — minister finansów, członek Rady KSAP

Dobrosław Dowlot-Urbański — Szef Służby Cywilnej, członek Rady KSAP

dr Wojciech Federczyk — dyrektor KSAP

dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz — założycielka KSAP, członek Rady Służby Publicznej,
członek Rady KSAP, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Michał Graczyk — dyrektor Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Grażyna Ignaczak-Bandyk — dyrektor generalny Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Paweł Majewski — sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

dr hab. Tomasz Rostkowski — prof. SGH, członek Rady KSAP

dr Krzysztof Sobieralski — członek Rady KSAP

dr Krzysztof Wąsowski — członek Rady KSAP

prof. Andrzej Zybortowicz — doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, członek Rady KSAP

Spis treści

Wprowadzenie WOJCIECH FEDERCZYK	13	Wyzwania administracji publicznej w zakresie prowadzenia polityki klimatycznej AGATA KOSIERADZKA-FEDERCZYK	117
Część 1: Aktualne wyzwania dla polskiej administracji		Rzetelność wykonywania obowiązków przez administrację – między wartościami a prawem LESZEK MURAT	133
Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej skuteczną reformą administracji skarbowej i celnej MARIAN BANAŚ	21	Aktualne problemy i wyzwania w obszarze jawności działania administracji publicznej oraz kierunku dalszego kształtowania modelu ŁUKASZ REGNER	155
Informacja istotą demokracji – szczególna rola administracji publicznej w procesie urzeczywistniania Prawa informacyjnego KRYSZYNA CELAREK	37	Inkluzywna koncepcja prawa jako dyrektywa w procesach stanowienia i stosowania prawa przez administrację publiczną PIOTR RUCZKOWSKI	177
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju wobec wyzwań nowoczesnego państwa – w obliczu 100 lat niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej MACIEJ CHOROWSKI, CEZARY BŁASZCZYK, GRACJAN BARCZYK	57	Ewolucja realizacji prawa dostępu do informacji publicznej – od Biuletynów Informacji Publicznej po portale otwartych danych DOMINIK SYBILSKI	197
Sądowoadministracyjna kontrola legislacji administracyjnej – doświadczenia i perspektywy DOROTA DĄBEK	79	Bank centralny w służbie państwa i narodu – wczoraj i dziś PIOTR J. SZPUNAR	219
Administracja samorządowa wobec wyzwań rozwojowych Polski HELENA KISIŁOWSKA	95	Państwo i administracja publiczna na straży cyberbezpieczeństwa TOMASZ ZDZIKOT	239

Część 2: Adekwatność struktur administracji publicznej

Uprawnienia kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska a problem udatności jej struktury organizacyjnej	261
ANNA HAŁADYJ	
Rozwój samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej	281
MAREK JAKUBIAK	
Administracja publiczna a transport kolejowy. Od wykonywania prerogatyw państwa do organizacji działalności gospodarczej	302
STEFAN AKIRA JARECKI	
Efektywność systemu trójstopniowego podziału terytorialnego	327
BOGUMIŁA KAPUSTA	
Geneza systemu organizacji zadań publicznych w Polsce w obszarze polityki społecznej na przykładzie ruchu spółdzielczego	349
ANNA MONIKA KRUK	
Administracja rządowa w II Rzeczy- pospolitej w okresie rządu Janusza Jędrzejewicza (1933–1934)	369
JAROSŁAW KUBIAK	
Ochrona granic i kontrola ruchu granicznego jako zadanie administracji specjalnej w Polsce – doświadczenia i perspektywy	391
MAREK LISIECKI	
Samodzielność jako konstytucyjna perspektywa działalności samorządu terytorialnego – wyzwania, szanse i zagrożenia	413
ALEKSANDRA SYRYT	

Ochrona zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym

HUBERT SZYMCZYK 441

Decentralizacja władzy publicznej w perspektywie idei pomocniczości

PRZEMYSŁAW WILCZYŃSKI 461

Ewolucja polskiego modelu samorządu terytorialnego od 1918 roku

JACEK WOJNICKI 483

Część 3: Procedury działania i sposoby realizacji zadań publicznych

Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ 509

Optymalizacja procedur administracyjnych w sprawach własności przemysłowej przed Urzędem Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej

KRZYSZTOF DOBIEŻYŃSKI 523

Dylematy procedury administracyjnej w stulecie odzyskania niepodległości

WOJCIECH FEDERCZYK 539

Zasada szybkości postępowania administracyjnego a wybrane rozwiązania procesowe w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku

KRZYSZTOF KASZUBOWSKI 555

Administracja gminy a organizacje pozarządowe

GRZEGORZ KOCOT 573

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego – aktualne wyzwania wobec możliwości stosowania sankcji administracyjnych, w tym pozbawienia wolności na podstawie decyzji administracyjnej

KAROL PACHNIK 593

W kierunku administracji mediującej – dylematy i perspektywy współczesnej administracji publicznej

MAGDALENA SIENIUĆ 607

Rola polskiego sądownictwa administracyjnego a realizacja prawa do sądu

KRZYSZTOF SOBIERAŁSKI 623

Racjonalność motywów nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

ROBERT SUWAJ 649

Wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pozarządowe jako przykład prywatyzacji działań administracji publicznej

IWONA WARCHOŁ 665

Dekodyfikacja polskiej procedury administracyjnej. Doświadczenia i perspektywy

KRZYSZTOF ANDRZEJ WĄSOWSKI 685

Rekompensata publiczna jako sposób usunięcia skutków naruszeń zakazów i środek represyjny w prawie ochrony konkurencji i konsumentów

BEATA WIECZERZYŃSKA 701

Część 4: Status prawny i etos pracowników administracji publicznej

Prawne źródła etosu urzędniczego

WOJCIECH DROBNY 723

Zasady etyki zawodowej w Policji w świetle badań

MAREK FAŁDOWSKI, PIOTR GAWROŃSKI 739

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – próba obywatelskiego wsparcia modernizacji polskiej administracji. Zarys problematyki

KRZYSZTOF MADEJ, PRZEMYSŁAW WYGANOWSKI 763

Przesłanki i uwarunkowania tworzenia nowoczesnego korpusu służby cywilnej w Polsce po 1989 roku

BEATA SPRINGER 779

Sposoby uregulowania odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych – jedna czy wiele procedur postępowania?

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ 801

Status prawny pracowników Urzędu Regulacji Energetyki w świetle dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących wewnętrznego rynku gazu oraz energii elektrycznej

PRZEMYSŁAW ZDYB 815

Wprowadzenie

WOJCIECH FEDERCZYK

Dyrektor

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego



Szanowni Państwo,

narodowe obchody stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości stanowią dobrą okazję do podsumowania doświadczeń naszego państwa. Odzyskanie niepodległości w roku 1918 to nie tylko powstanie nowego bytu politycznego, lecz także konieczność powołania aparatu państwowego. W ciągu minionego stulecia Polska jako państwo i jego instytucje musiała zmagać się z wieloma wyzwaniami. W początkach były to problemy unifikacji państwa i budowy jego zrębów, później zaś tragiczny okres II wojny światowej, podczas której powstał fenomen na skalę światową – Polskie Państwo Podziemne – nie tylko z siłami zbrojnymi, ale również konspiracyjną administracją. Okres Polski Ludowej przyniósł narzucone do realizacji idee komunistyczne, co miało bezpośredni wpływ na struktury i zadania administracji. Okres transformacji ustrojowej po 1989 roku to również wielkie strukturalne i organizacyjne reformy administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Współczesnym wyzwaniem jest postępująca globalizacja oraz rewolucja informatyczna.

Obchodzona rocznica to także okazja do sformułowania wniosków na przyszłość, korzystając ze wskazanych powyżej doświadczeń. Losy odrodzonego państwa polskiego to również dzieje jego administracji i urzędników, którzy z oddaniem oraz zaangażowaniem pełnili swoje obowiązki niezależnie od okoliczności. Dziś stawiamy sobie pytanie: jakie wyzwania stoją przed administracją i jakie zobowiązania mamy wobec przyszłych pokoleń Polaków? Nowoczesne państwo wymaga bowiem odpowiedniego przygotowania struktur administracji publicznej i pracowników.

Ze względu na wielopoziomowy wymiar administracji publicznej Komitet Naukowy wyłonił cztery obszary zagadnień, prezentowane w odniesieniu historycznym oraz współczesnym, a mianowicie:

1. aktualne wyzwania dla polskiej administracji;
2. adekwatność struktur administracji publicznej;
3. procedury działania i sposoby realizacji zadań publicznych;
4. status prawny i etos kadr administracji publicznej.

W takim porządku zostały wydane artykuły przesłane przez grono naukowców i praktyków administracji z całej Polski. Zasadniczym walorem zbioru jest wykorzystanie w tekstach własnych doświadczeń pracy w administracji publicznej albo wyników badań prowadzonych w tym obszarze.

Zamierzeniem redakcyjnym nie było klasyfikowanie analizowanych zagadnień, dlatego w poszczególnych częściach przyjęty został porządek alfabetyczny.

W części dotyczącej wyzwań dla administracji zaprezentowano przeorganizowanie całego segmentu administracji podatkowej i celnej (Krajowa Administracja Skarbowa) oraz doświadczenia wspierania innowacyjności (przykład Narodowego Centrum Badań i Rozwoju). Administracja musi zabezpieczyć nie tylko własne zasoby elektroniczne, lecz także zapewnić powszechne cyberbezpieczeństwo. Wyzwaniem dla administracji są przemiany cywilizacyjne, ale też środowiskowe, dlatego konieczne jest m.in. prowadzenie odpowiedzialnej polityki wobec zmian klimatu. Współczesna administracja nie może limitować informacji o swojej działalności, ale nie wystarczy tu jedynie udostępnianie informacji publicznej na wniosek.

Odpowiednia do zadań państwa budowa struktur administracji publicznej jest podstawowym założeniem racjonalnie rządzonego kraju. Potwierdzają to opracowania zarówno historyczne – o powstawaniu administracji ochrony zabytków czy reformie administracji rządowej w latach 30. XX wieku, jak też współczesne, odnoszące się do inspekcji ochrony środowiska, regulacji transportu kolejowego czy ochrony granic. To także aktualna – pomimo upływu kolejnych dekad – problematyka samorządu terytorialnego, jego organizacji i podstaw funkcjonowania, w tym również konstytucyjnych fundamentów samodzielności oraz realizacji zasady decentralizacji. W tomie znalazło się też opracowanie analizujące efektywność aktualnego podziału terytorialnego Polski.

Kwestie proceduralne, podobnie jak w praktyce działania administracji, w publikacji zostały zdominowane przez problematykę postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji, a wśród nich aktualne zagadnienia mediacji, realizacji prawa do sądu, dekodyfikacji procedury, ale również tak istotne dla rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki postępowanie przed urzędem patentowym. Są to także nowe prawne formy działania administracji czy też wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w realizacji zadań państwa. Działalność ochronna administracji przekłada się również na kompensatę finansową dla konsumentów dzięki nowym instrumentom realizowanym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W części dotyczącej kadr administracji, poza grupą artykułów, która skupia się na pryncypiach służby cywilnej, na uwagę zasługuje podjęcie problematyki funkcjonariuszy służb mundurowych. Z jednej strony są to wyniki badań na temat etyki policjantów, z drugiej zaś analiza wielości rozwiązań prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach specjalnych. Współczesne uwarunkowania związane z funkcjonowaniem w ramach Unii Europejskiej przekładają się na istnienie wymogów, które nie występują w polskim porządku prawnym. Dotyczy to np. członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w tzw. organach regulacyjnych, którzy muszą spełniać również kryterium niezależności, na co zwraca uwagę opracowanie na temat Urzędu Regulacji Energetyki. Inny wymiar działalności dla dobra wspólnego prezentuje artykuł opisujący inicjatywy Stowarzyszenia Absolwentów KSAP, co potwierdza, iż jest to środowisko autentycznie zaangażowane w służbę publiczną.

Tak bogate w doświadczenia stulecie trudno jest podsumować w sposób syntetyczny, ale z całą pewnością przez miniony wiek administracja publiczna w Polsce musiała radzić sobie z kolejnymi wyzwaniami. Tak jest i współcześnie. Z jednej strony zmienia się sposób postrzegania państwa i jego zadań, również w kontekście współpracy międzynarodowej, a szczególnie w ramach Unii Europejskiej. Z drugiej natomiast mamy do czynienia ze zmieniającym się społeczeństwem, postępowaniem cywilizacyjnym i technicznym, które stawiają przed państwami nowe wyzwania. Sprostać im musi w najszerszym stopniu administracja publiczna, która powinna być skuteczna i efektywna, lecz również służebna i pełna zrozumienia dla potrzeb obywateli oraz ich wspólnot.

Mam nadzieję, że wydawnictwo, które trafia w Państwa ręce, okaże się inspirującą lekturą rzetelnie obrazującą doświadczenia i perspektywy polskiej administracji, a być może impulsem do podjęcia konkretnych działań dla jej usprawnienia.

1

Aktualne wyzwania
dla polskiej administracji

**Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej
skuteczną reformą
administracji skarbowej i celnej**

MARIAN BANAŚ

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Generalny Inspektor Informacji Finansowej,

Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości

Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej

lub Unii Europejskiej

Streszczenie

W marcu 2017 roku powstała Krajowa Administracja Skarbowa (KAS). Reforma polskiego fiskusa wynikała z potrzeby zapewnienia stabilności finansowej państwa poprzez efektywny pobór podatków. Była też odpowiedzią na oczekiwania tysięcy przedsiębiorców, którzy chcą uczciwie i na równych warunkach prowadzić działalność gospodarczą. Polski biznes oczekiwał wsparcia polskiego rządu w walce z oszustwami podatkowymi, ze zorganizowanymi grupami przestępczymi, które uszczuplały budżet państwa i wypierały z rynku uczciwych przedsiębiorców.

Abstract

The National Revenue Administration (NRA) was established in March 2017. The reform of the Polish tax administration resulted from the need to ensure financial stability of the state through effective tax collection. It was also a response to the expectations of thousands of entrepreneurs who wanted to run a business fairly and on an equal basis. Polish business expected the support of the Polish government in the fight against tax fraud, organized crime groups that depleted the state budget and crowded out honest entrepreneurs from the market.

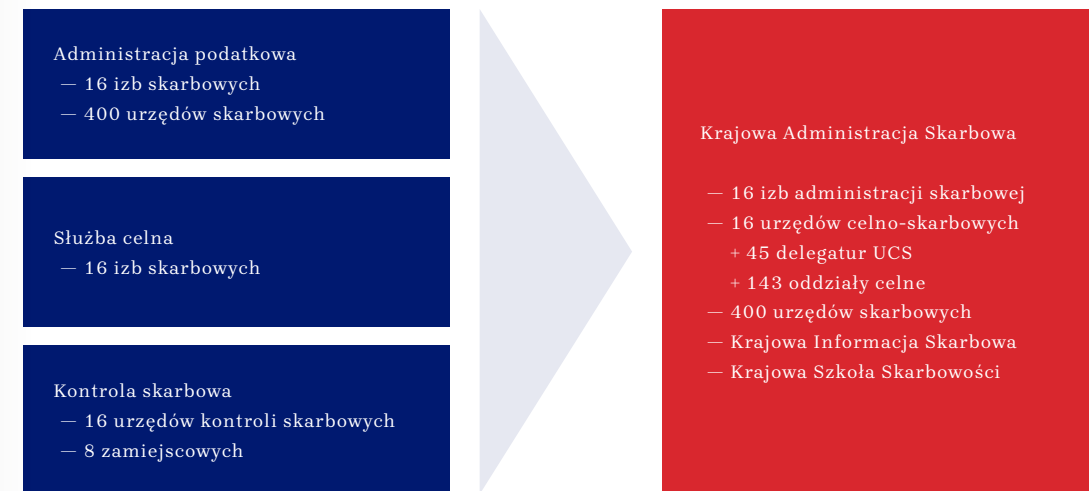
1. Wprowadzenie

KAS powstała z połączenia administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. Konsolidacja tych trzech odrębnych organizacji była największą reformą administracji publicznej w ostatnich kilkudziesięciu latach. Nie tylko skala zmiany stanowiła wyzwanie (dotyczyła ok. 65 tys. osób), lecz także stworzenie jednej, spójnej organizacji z trzech organizmów, które posiadały różne systemy organizacyjno-prawne.

Ponad 400 jednostek administracji podatkowej, ponad 200 jednostek Służby Celnej i 24 urzędy kontroli skarbowej oraz departamenty Ministerstwa Finansów odpowiedzialne za podatki i cło połączyły się w jedną, sprawnie działającą organizację.

Przed utworzeniem KAS urzędy i służby działały w strukturze rozproszonej. Reforma administracji podatkowej, celnej oraz skarbowej doprowadziła do konsolidacji organów odpowiedzialnych za obsługę podatków i cła. Na czele KAS stoi Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Rys. Geneza i struktura jednostek terenowych KAS



2. Podstawy działania

2.1. Misja KAS

Misję Krajowej Administracji Skarbowej stanowi zapewnienie stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wysokiej jakości świadczonych usług.

2.2. Wizja KAS

KAS to nowoczesna, skuteczna w egzekwowaniu podatków oraz ciesząca się zaufaniem społecznym organizacja, która wspiera uczciwych podatników i przedsiębiorców, zwalcza oszustwa podatkowe i celne oraz chroni rynek i społeczeństwo.

2.3. KAS a Konstytucja Biznesu

Działalność KAS wpisuje się w realizację zadań przewidzianych w Konstytucji Biznesu. Wprowadziła ona zasady, które wszystkie urzędy powinny brać pod uwagę podczas rozpatrywania spraw z udziałem przedsiębiorców, m.in.: domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, spójne i sprawne udzielanie informacji oraz przyjazną interpretację przepisów podatkowych i celnych.

Uproszczenia w prawie podatkowym zostały włączone do Konstytucji Biznesu. Równolegle Ministerstwo Finansów we współpracy z KAS wypracowało nowy model funkcjonowania. Ten sposób działania – opisywany skrótem 3xP: prosty, przyjazny i przejrzysty system podatkowy – otwiera ważny rozdział w relacji z podatnikami.

Utworzenie KAS jest także istotnym elementem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarach zwiększenia sprawności funkcjonowania instytucji państwa, uszczelnienia systemu poboru podatków oraz głębokiej reformy otoczenia instytucjonalnego.

Większą ochronę podatnika w relacjach z organami podatkowymi oraz wdrożenie rozwiązań przyjaznych przedsiębiorcom zapewni również Nowa Ordynacja Podatkowa (NOP), której projekt został przygotowany we współpracy z KAS.

NOP to ok. 20 nowych rozwiązań, które służą ochronie praw podatnika w jego relacjach z organami podatkowymi. Dlatego – aby zwiększyć skuteczność oraz efektywność wymiaru i poboru podatków – przebudowano wiele obecnie funkcjonujących regulacji oraz zaproponowano nowe.

Z perspektywy KAS bardzo ważne są regulacje, które stanowią nowe otwarcie w relacjach urząd–podatnik. Zawarte w projekcie propozycje rozwiązywania spraw podatkowych poprzez umowę

podatkową, mediację czy konsultację skutków podatkowych transakcji są oczekiwane przez podatników i urzędników. Te niewładcze formy działania administracji skarbowej mogą być skutecznie stosowane w procedurach podatkowych.

3. KAS strażnikiem budżetu państwa

Pierwszy rok działania KAS to przede wszystkim wyższe wpływy budżetowe. Dochody pobrane przez KAS w 2017 roku z tytułu podatków, które stanowią dochód budżetu państwa, oraz cła, były wyższe w porównaniu do tych uzyskanych w 2016 roku o ok. 42,5 mld zł, tj. o ponad 15%.

Wzrost wpływów nastąpił we wszystkich rodzajach podatków, a najwyższy odnotowano w VAT (30 mld zł w skali roku).

Wyższe wpływy do budżetu to efekt zdecydowanych działań, zmierzających do efektywnego poboru należności podatkowych i poprawy ściągalności podatków oraz ograniczania szarej strefy, która w znaczny sposób uszczuplała wpływy budżetowe.

Realizacja wpływów podatkowych do budżetu państwa w 2017 roku wskazuje na dużą skuteczność działania zreformowanej administracji skarbowej.

Tab. 1. Wpływy budżetowe z tytułu podatków i cła wg stanu na 31 grudnia 2016 roku i 2017 roku (w mln zł)

Wyszczególnienie	I–XII 2016	I–XII 2017	Różnica	Dynamika	
			2017–2016	2016/2015	2017/2016
Podatek dochodowy od osób prawnych	26 381	29 761	3 380	102,20%	112,81%
Podatek dochodowy od osób fizycznych	48 232	52 667	4 435	107,09%	109,19%
Podatek od towarów i usług	126 584	156 801	30 217	102,81%	123,87%
Podatek akcyzowy	65 749	68 261	2 512	104,68%	103,82%
Podatek od gier	1 407	1 640	233	105,23%	116,56%
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 277	1 786	509	82,20%	139,87%
Podatek od niektórych instytucji finansowych	3 507	4 341	834		123,79%
Cło	3 178	3 556	378	108,50%	111,88%
OGÓŁEM	276 316	318 814	42 498	105,22%	115,38%

3.1. Analityka siłą KAS

KAS wykorzystuje nowoczesne systemy informatyczne i nowy system wymiany informacji. Automatyzacja czynności sprawdzających, wdrożenie raportowania JPK_VAT oraz Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR) to przykładowe rozwiązania, które w znaczny sposób przyczyniły się do uszczelnienia systemu podatkowego, a tym samym do zwiększenia wpływów do budżetu państwa.

3.2. Jednolity Plik Kontrolny (JPK)

Od 1 stycznia 2018 roku wszystkie polskie firmy będące czynnymi podatnikami VAT objęte są obowiązkiem comiesięcznego, elektronicznego składania wyciągów z ewidencji VAT, czyli tzw. plików JPK_VAT. Obowiązek ten objął od 1 lipca 2016 roku ok. 7 tys. największych podmiotów, a od 1 stycznia 2017 roku ok. 107 tys. małych, dużych i średnich firm. W styczniu 2018 roku do tej grupy dołączyło ok. 1,6 mln mikroprzedsiębiorców.

Dzięki wprowadzeniu JPK_VAT oraz objęciu obowiązkiem jego składania wszystkich polskich przedsiębiorstw specjalnie przygotowane algorytmy są w stanie bardzo szybko wyłapać fikcyjne transakcje dokonywane przez tzw. firmy słupy, które znikają po przeprowadzeniu kilkuset tego rodzaju operacji w ciągu kilku tygodni. Dotychczasowa analiza powiązań podmiotów wystawiających 1000 faktur trwała w urzędach kilka tygodni, natomiast teraz zajmuje kilka minut.

Dzięki automatyzacji czynności sprawdzających KAS może szybko reagować na pojawiające się oszustwa podatkowe. Systemy prawie natychmiast typują przedsiębiorców do tzw. kontroli krzyżowych, będących podstawą wyłapywania transakcji służących tylko i wyłącznie wyłudzeniu podatku VAT. System ten pozwolił urzędnikom przede wszystkim na szybkie zlokalizowanie tzw. pustych faktur. Kluczowe w systemie JPK są szybkość działania i ograniczenie skali błędnych wskazań do kontroli.

Wszystkie firmy są także zobowiązane do tworzenia i przechowywania pełnego, jednolitego pliku kontrolnego JPK, który zawiera zestaw informacji o operacjach gospodarczych przedsiębiorcy za wskazany okres. Dane zawarte w JPK są pobierane bezpośrednio z systemów finansowo-księgowych przedsiębiorstwa; są nimi ewidencja faktur, rejestr zakupów i sprzedaży, księgi rachunkowe, stany magazynowe, obroty na rachunkach bankowych itd.

W przypadku prowadzenia kontroli podatkowej lub skarbowej oraz postępowań podatkowych organ podatkowy może zażądać

dostępu do elektronicznego JPK. Elektroniczna kontrola eliminuje wiele niedogodności dla podatnika, a jednocześnie usprawnia działania KAS.

Zmniejszenie liczby kontroli wszczynanych przez urzędy skarbowe u przedsiębiorców przy jednoczesnej poprawie ich efektywności potwierdza zasadność zmiany metody działania nowej administracji skarbowej. Typowanie do kontroli oparte jest na analizie ryzyka, a fizyczne kontrole są kierowane wprost tam, gdzie istnieją nieprawidłowości. W 2017 roku efektywność kontroli podatkowych, liczona stosunkiem liczby kontroli zakończonych do liczby tych, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniosła 86% i była większa niż w 2016 roku. Czas trwania kontroli został skrócony średnio o 10 dni i wynosił średnio do 45 dni.

Tab. 2. Liczba kontroli skarbowych w latach 2016–2017

Rok	2016				2017			
	L. kontroli (wszystkich)	w tym:			L. kontroli (wszystkich)	w tym:		
		VAT	CIT	PIT		VAT	CIT	PIT
MIKRO	33 455	21 360	1584	10 779	17 684	10 763	678	5717
MAŁY	6468	3758	648	972	4113	2126	293	564
ŚREDNI	2183	1430	436	66	1140	721	171	36
DUŻY	984	627	347	10	350	246	96	2
OS. FIZYCZNE	978	140	2	680	494	82	0	370
Razem	44 068	27 315	3017	12 507	23 781	13 938	1238	689

3.3. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)

Budowa systemu analiz podatkowych, która ma na celu rozpoznawanie i wczesne wykrywanie mechanizmów przestępstw i oszustw podatkowych, stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa, od początku była głównym zadaniem KAS. W styczniu 2018 roku weszła w życie ustawa, której celem jest przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych – tzw. ustawa STIR. Najważniejszym jej celem jest ograniczenie luki w podatku VAT spowodowanej wyłudzeniami skarbowymi, których najczęściej dokonują zorganizowane grupy przestępcze.

Następuje to poprzez generowanie sztucznych tzw. transakcji karuzelowych za pomocą transferów pieniężnych na rachunkach bankowych. Faktycznym celem tych transakcji jest wyłudzenie podatku w postaci nienależnego zwrotu VAT, co powoduje znaczne straty Skarbu Państwa.

Ustawa STIR przewiduje uruchomienie systemu analizy i przekazywania informacji o rachunkach podmiotów kwalifikowanych, w oparciu o które system informatyczny będzie analizował ryzyko wystąpienia wyłudzenia skarbowego.

Przewidziana przez ustawę STIR możliwość blokady na rachunku podmiotu kwalifikowanego zapobiega wykorzystaniu sektora bankowego do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub podejmowaniu czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego.

4. Podstawowe obszary działalności

4.1. Walka z przestępczością gospodarczą, ochrona legalnego biznesu i wspieranie uczciwej konkurencji

W 2017 roku KAS prowadziła intensywne działania związane z zabezpieczaniem mienia, ujawnianiem majątków pochodzących z przestępstw – również tzw. przestępstw karuzelowych – oraz nakierowaniem czynności na poszukiwanie składników mienia wśród przestępców podatkowych.

Działania te były możliwe m.in. dzięki zmianom w przepisach, które wprowadziły nowe zadanie dla KAS, polegające na ujawnianiu i odzyskiwaniu mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami skarbowymi ujawnianymi przez organy KAS. Kwota zabezpieczeń majątkowych w postępowaniach przygotowawczych w zakresie tzw. karuzel VAT-owskich w 2017 roku to ponad 180 mln zł.

4.2. Zwalczanie nielegalnego obrotu tytoniem

W 2017 roku odnotowano najniższy w historii prowadzonych badań poziom szarej strefy w wyrobach tytoniowych. Zgodnie z prowadzonymi systematycznie badaniami odsetek nielegalnych papierosów w 2017 roku wyniósł 12,7% w porównaniu do 19% w roku 2015. KAS zlikwidowała 32 nielegalne wytwórnie tytoniu oraz 24 nielegalne krajalnie tytoniu – łącznie ujawniono i zlikwidowano 56 nielegalnych biznesów tytoniowych. Funkcjonariusze celno-skarbowi dokonali ponad 124 tys. ujawnień nielegalnych

papierosów i ponad 3 tys. ujawnień nielegalnego tytoniu. Zabezpieczono ok. 340 mln szt. papierosów pochodzących z przemytu lub wyprodukowanych na czarnym rynku oraz ponad 233 tony nielegalnego suszu tytoniowego.

W 2017 roku przeprowadzono 2436 postępowań. Szacuje się, że straty budżetu z tytułu niezapłaconego podatku akcyzowego i VAT to ok. 6 mld zł.

KAS jest liderem zarówno na rynku krajowym, jak i wśród państw UE w zwalczaniu przestępczości tytoniowej. Nielegalne papierosy i tytoń zatrzymane przez KAS stanowią 65% ujawnień zrealizowanych przez wszystkie służby w kraju.

4.3. Zwalczanie przemytu i ochrona granic

Zadaniem KAS jest m.in. ochrona obszaru celnego Unii Europejskiej, realizacja odpraw celnych, zwalczanie przemytu i przestępczości gospodarczej, a także dbanie o bezpieczeństwo granic i osób je przekraczających.

We wszystkich oddziałach celnych, obsługujących przejścia graniczne w ruchu lądowym, lotniczym, kolejowym i morskim, prowadzono wzmożone działania kontrolne, podwyższono poziom kontroli towarów, środków transportu i osób oraz doposażano przejścia graniczne w urządzenia RTG do prześwietlania środków transportu. Zwiększono obsadę kadrową funkcjonariuszy szczególnie na odcinku ukraińskim, co było istotne w kontekście zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy. Na granicy przy czynnościach kontrolnych wykorzystywane są psy służbowe, szkolone do wykrywania wyrobów tytoniowych i narkotyków. Prowadzona jest ścisła współpraca z jednostkami Straży Granicznej, administracjami celnymi i innymi instytucjami państw UE zwalczającymi nielegalny obrót wyrobami akcyzowymi.

4.4. Pakiet przewozowy

Od kwietnia 2017 roku obowiązuje Ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, tzw. pakiet przewozowy. Określa ona obowiązki podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego, przewoźnika i kierującego środkiem transportu oraz odpowiedzialności za ich naruszenie. Główne z nich dotyczą konieczności zgłoszenia przewozu towarów, które wiążą się z wysokim ryzykiem oszustw podatkowych (chodzi o takie „towary wrażliwe”, jak paliwa, alkohol, susz tytoniowy i oleje roślinne), a także uzupełniania i aktualizacji danych w zgłoszeniu.

Od czerwca 2018 roku systemem monitorowania przewozu objęto również przewozy realizowane koleją, a także włączono kolejną grupę towarów – leki zagrożone brakiem dostępności dla polskich pacjentów.

Pakiet przewozowy to skuteczne narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami, które nielegalnie wprowadzają do obrotu towary wrażliwe czy wyłudzają zwrot niezapłaconych podatków. Przykładowo jeśli porównuje się dane za rok 2016 do roku 2017, odnotowane zostały 19-proc. wzrost poziomu legalnej konsumpcji oleju napędowego i 8-proc. wzrost legalnej sprzedaży benzyn, co automatycznie przełożyło się na wzrost wpłaconych podatków do budżetu państwa. Dodatkowo nastąpiło 50-proc. obniżenie produkcji olejów smarowych nielegalnie oferowanych m.in. do celów napędowych. W wyniku objęcia systemem monitorowania przewozu olejów roślinnych odnotowano również ok. 70-proc. spadek dostaw wewnątrzspółnotowych i eksportu tego towaru, tym samym obniżony został poziom ryzyka związanego z możliwością wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT. Po objęciu leków systemem monitorowania przewozu spodziewane jest też zahamowanie nielegalnego wywozu tych leków za granicę, co zwiększy ich dostępność dla najciężiej chorych polskich pacjentów.

4.5. Pakiet paliwowy

1 sierpnia 2016 roku wszedł w życie tzw. pakiet paliwowy, czyli nowelizacja przepisów, która eliminuje szereg luk w przepisach VAT, akcyzowych i koncesyjnych, regulujących obrót paliwami płynnymi.

Skutkiem tych rozwiązań był skokowy wzrost sprzedaży paliw odnotowany przez krajowe rafinerie oraz zmniejszenie przywozu paliw zza wschodniej granicy. Efekt fiskalny pakietu paliwowego w 2017 roku to ok. 4 mld zł dodatkowych wpływów do budżetu z tytułu podatku VAT.

4.6. Pakiet energetyczny

Od 2 września 2016 roku obowiązuje tzw. pakiet energetyczny, czyli nowelizacja ustawy Prawo energetyczne. Wprowadza ona obowiązek utrzymywania zapasów gazu dla wszystkich firm handlujących tym surowcem. Zwiększono także kontrolę nad systemem zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw płynnych, uszczelniono system koncesyjny oraz przywrócono obowiązek posiadania koncesji na obrót benzyną lotniczą. Nowelizacja wprowadziła też nowy rodzaj koncesji – na przeładunek paliw ciekłych.

Nowe rozwiązania, które dotyczą zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski i kontroli państwa nad zapasami ropy i gazu, uporządkowały rynek paliw płynnych i gazu.

4.7. Konsolidacja Odpraw (CUDO) i Mobilny Model Kontroli

Koncepcja zakłada etapową centralizację odpraw celnych oraz zmianę modelu realizowanych czynności kontrolnych, tak by zapewnić ich „mobilność” i koordynację działań kontrolnych. W ramach konsolidacji odpraw w poszczególnych urzędach celno-skarbowych zgłoszenia celne składane są do jednego wskazanego oddziału, nie zaś do kilku, jak to było wcześniej. Dotychczasowe oddziały celne realizują wyłącznie kontrolę przedstawionego towaru oraz obsługę przedsiębiorców w zakresie czynności dokonywanych w formie „papierowej”. Reforma objęła już oddziały celne wewnętrzne, a w najbliższym czasie planowane jest ewolucyjne włączanie w nią także przejść granicznych.

Podjęte działania mają na celu ujednoczenie procedur związanych z obsługą obrotu towarowego, poprawę organizacji działań oddziałów celnych i zwiększenie skuteczności działań kontrolnych.

5. KAS dla obywateli

5.1. Krajowa Informacja Skarbowa (KIS)

Przedsiębiorcy niejednokrotnie podnosili kwestie niejednoznacznych interpretacji przepisów prawa podatkowego, co utrudniało prowadzenie działalności gospodarczej. Przez wiele lat inną bolączką prowadzących biznes były rozbieżne informacje podatkowe i celne. Odpowiedzią na zgłaszane przez podatników problemy było wprowadzenie jednolitej informacji podatkowej i celnej.

Dlatego w ramach KAS powstała ogólnopolska Krajowa Informacja Skarbowa (KIS), która zapewnia wydawanie jednolitych indywidualnych interpretacji prawa podatkowego oraz udostępnia informację podatkową i celną.

Utworzenie KIS pozwoliło m.in. na:

- skrócenie czasu rozpatrywania wniosków o wydanie interpretacji – w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2017 roku 80% wniosków rozpatrzonych zostało w terminie do 2 miesięcy, podczas gdy w 2016 roku było to 45% wniosków;

- uruchamianie – w miarę potrzeb – nowych obszarów tematycznych, w zakresie których udzielane są informacje telefoniczne i elektroniczne;
- ujednoczenie zasad obsługi prawnej, a tym samym pełną obsługę prawną prowadzonych spraw – obecnie Dyrektor KIS jest stroną w postępowaniach dotyczących interpretacji przed wszystkimi sądami.

5.2. Portal Podatkowy, czyli wszystko o podatkach w jednym miejscu

W Portalu Podatkowym można znaleźć wszelkie niezbędne informacje dotyczące podatków. Składa się on z dwóch elementów: części ogólnodostępnej i dostępnej po zalogowaniu.

Pierwsza z nich umożliwia składanie deklaracji podatkowych drogą elektroniczną, zawiera informacje o zmianach w przepisach podatkowych i ich wykładnię, kalendarz z ważnymi terminami oraz kalkulatory. Portal oferuje też wyszukiwarki – m.in. organizacji pożytku publicznego, stanu zwrotu nadpłaty PIT, aktywności numerów VAT UE, statusu podmiotów w VAT i numeru NIP czy ogólnych i indywidualnych interpretacji organów podatkowych.

Część dla zalogowanych to bezpośredni kanał komunikacji z organami podatkowymi. Konto podatnika umożliwia dostęp do niektórych własnych danych podatkowych. Rejestracja w portalu umożliwia nie tylko składanie wybranych deklaracji za jego pośrednictwem, lecz także elektroniczne odbieranie i składanie pism „z” i „do” organów podatkowych, przeglądanie złożonych deklaracji oraz statusu prowadzonych spraw.

5.3. Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych – portal PUESC

Krajowa Administracja Skarbowa rozwija pakiet usług elektronicznych ułatwiających przedsiębiorcom kontakty z organami KAS i wypełnienie obowiązków w takich obszarach, jak:

- import, eksport i tranzyt towarów zgodnie z zasadami określonymi w przepisach celnych, w tym towarów podlegających ograniczeniom i zakazom;
- obrót towarami podlegającymi akcyzie zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa podatkowego;
- przewóz po drogach publicznych towarów objętych systemem monitorowania;

- statystyka obrotu handlowego towarami pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Dostęp do usług elektronicznych zapewniany jest poprzez Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (portal PUESC – www.puesc.gov.pl) – pojedynczy punkt dostępu do e-usług KAS realizowanych z wykorzystaniem Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego (SISC). W portalu zarejestrowano już ponad 400 tys. kont. Do PUESC systematycznie wprowadzane są kolejne nowe usługi elektroniczne dla przedsiębiorców, udoskonalane są również te dotychczasowe.

Usługi udostępnione na portalu PUESC to:

- e-Klient,
- e-Wnioski,
- e-ZEFIR,
- e-Tranzyt,
- e-Intrastat,
- e-Export,
- e-Import,
- e-ICS,
- e-Przewóz,
- e-Booking TRUCK,
- e-Usługi UE.

5.4. Portal Granica

Portal www.granica.gov.pl ułatwia podróżnym i przewoźnikom przekraczanie granicy RP, usprawnia komunikację między służbami a obywatelem oraz pomaga przejść przez wszelkie formalności wymagane przy odprawie celnej i granicznej. Udostępnia też bezpłatną aplikację „Zwrot VAT dla Podróżnych”, usprawniającą korzystanie z procedury TAX FREE.

6. Podsumowanie

Krajowa Administracja Skarbowa połączyła najlepsze doświadczenia administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. Jej utworzenie było odpowiedzią na oczekiwania podatników oraz na zmieniające się otoczenie gospodarcze. Nowoczesna administracja skarbowa miała zapewnić skuteczny pobór należności podatkowych i celnych, ale też ochronę uczciwego biznesu. Analiza dotychczasowego funkcjonowania KAS wskazuje, że cele te są realizowane.

Priorytetem KAS nadal pozostaje skuteczna walka z przestępczością gospodarczą i oszustwami podatkowymi oraz ochrona legalnego biznesu i wsparcie uczciwych podatników. Kluczowe jest dalsze ograniczanie szarej strefy i tzw. karuzel podatkowych, zmniejszanie luki VAT oraz eliminowanie z rynku towarów nielegalnych.

Automatyzacja czynności sprawdzających oraz pełne wdrożenie raportowania JPK_VAT w znaczny sposób przyczyni się do zwalczania oszustw podatkowych. Rozbudowa systemu analiz podatkowych KAS pozwoli zaś na rozpoznawanie i wczesne wykrywanie mechanizmów przestępstw i oszustw podatkowych, które stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa.

Oprócz skutecznej walki z przestępczością gospodarczą i oszustwami podatkowymi priorytetem KAS jest w dalszym ciągu ochrona legalnego biznesu i wsparcie uczciwych podatników, a także zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom poprzez ochronę granic kraju.

Informacja istotą demokracji – szczególna rola administracji publicznej w procesie urzeczywistniania Prawa informacyjnego

KRYSTYNA CELAREK

Doktor nauk prawnych

Adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii

Katedra Samorządu i Zarządzania

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej

w Krakowie

Streszczenie

W Konstytucji RP w rozdziale „Wolności i prawa polityczne” uregulowano w art. 61 zagadnienia dotyczące prawa do informacji publicznej. Obywatele Rzeczypospolitej dysponują ważnym prawem warunkującym ich świadomy udział w życiu publicznym, społeczeństwa i państwa – nieodzowny w ustroju demokratycznym, a jego zakres zależy w ogromnym stopniu od stanu wiedzy całej zbiorowości o problemach narodu i państwa. Jednym z najistotniejszych uwarunkowań stabilności demokracji oraz jedną z instytucji istotnych dla demokracji jest informacja. Analizując aktualne wyzwania dla współczesnej administracji, należy zwrócić uwagę na szczególne znaczenie informacji.

Podstawowy problem badawczy oparty jest na twierdzeniu, iż nie ma demokracji bez rzetelnej informacji i nie ma rzetelnej informacji bez dobrego prawa w przedmiotowym obszarze. Zważywszy na to, iż obywatele postrzegają funkcjonowanie państwa przez pryzmat działań administracji, zasadne jest wykazanie szczególnej roli administracji publicznej w procesie urzeczywistnienia prawa do informacji w aspekcie demokracji. Kwestie badawcze pracy to: ewolucja instytucji informacji w procesie funkcjonowania administracji; informacja jako istotny element demokracji – społeczna wartość informacji; administracja publiczna jako gwarant urzeczywistnienia prawa informacyjnego.

Abstract

Issues regarding the Public Information Right are regulated in the Constitution of the Republic of Poland, the chapter of freedom and political rights, art. 61. Citizens of the Republic have an important law that determines their conscious participation in public life. The conscious participation of citizens in the life of society and the state is indispensable in the democratic system, and its scope depends to a large extent on the state of knowledge of the whole community about the problems of the nation and the state. An institution of information plays a key role in democracy as one of the most important determinants of the stability of democracy. Analyzing the current challenges for modern administration, it is necessary to emphasize the special significance of information.

The basic research problem is based on the claim that there is no democracy without reliable information and that there is no reliable information without good law in the area in question. Considering that the functioning of the state is perceived by citizens through the prism of administration activities, it is justified to demonstrate the special role of public administration in the process of realizing the right to information in the aspect of democracy. Here are the main topics of the work: evolution of information institutions in the process of administration functioning; information as an important element of democracy – the social value of information; and public administration as a guarantor of the implementation of the information law.

1. Wprowadzenie

Historia regulacji prawnej w zakresie dostępu obywateli do informacji, które dotyczą działalności władz publicznych czy stanu państwa, sięga swoimi korzeniami XVIII wieku. W tym właśnie stuleciu po raz pierwszy dostęp do dokumentów publicznych uznano za prawo obywatelskie w Szwecji. Gdzie indziej długo uważano je za swoiste kuriozum. Dopiero w ostatnich dziesiątkach lat wspomniane prawo zaczęło być standardem zarówno w Europie, jak i w niektórych demokracjach pozaeuropejskich, poczynając od USA, Australii i Kanady (1982, 1983).

W demokratycznym konstytucjonalizmie stosunkowo późno nastąpiło wyodrębnienie z tradycyjnej wolności wypowiedzi (bądź słowa) gwarancji dla samoistnego prawa do informacji publicznej, i to w zakresie ograniczonym do niektórych tylko państw. Ujęcie odpowiednich przepisów konstytucyjnych jest nader zróżnicowane co do zakresu, granic oraz form realizacji prawa do informacji¹.

Zaznaczyć jednak należy, że – zwłaszcza w krajach zachodnich – bardziej typowe jest ujmowanie prawa do informacji na poziomie ustawy zwykłej: w tym zakresie minione dekady cechowały się ogromną dynamiką rozbudowy przepisów gwarantujących dostęp do informacji publicznej. O ile w 1992 roku odpowiednie ustawy obowiązywały w 18 państwach, o tyle w 2000 roku już w 49. W państwach, które zawarły prawo do informacji w swoich konstytucjach, niekiedy odnosi się je do obywateli (Szwecja w Akcie konstytucyjnym o wolności druku – rozdział 2 § 1), nadając temu prawu charakter ściśle polityczny, w innych przyznaje się je „każdemu” (np. w konstytucji Grecji z 1975 roku w brzmieniu z 1986 roku – art. 10 ust. 3, oraz w konstytucji Finlandii z 1999 roku – rozdział 2 § 12). W większości wypadków prawo do informacji ma już – zgodnie z duchem czasu – charakter samoistny (tylko w Grecji powiązано je z prawem petycji, a w konstytucji Szwajcarii z 1999 roku z wolnością wyrażania poglądów) i znaczenie ogólne, obejmujące całokształt spraw publicznych.

¹ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 11–12.

W znakomitej większości wypadków jest to konstytucyjne prawo obywatelskie (a tylko w Szwajcarii – wolność, z której jednak wynikają odpowiednie uprawnienia). Prawo to charakteryzuje się jako zapewniające dostęp do dokumentów władzy publicznej (konstytucje Szwajcarii, Finlandii, a także art. 48 ust. 2 konstytucji Portugalii z 1976 roku w brzmieniu z 1997 roku), uzupełniając je zasadą jawności dokumentów publicznych (Finlandia) oraz proklamacją szerokiej wolności informacji, w szczególności o zagadnieniach politycznych (szwedzki Akt o formie rządu z 1974 roku, tj. z 2011 roku, rozdział 2 § 1).

Podobna skala zróżnicowania ujęć występuje w konstytucjach państw postkomunistycznych, które – ogólnie biorąc – uchwalane później, częściej uwzględniają prawo do informacji.

W większości wypadków i tutaj jest to prawo samoistne; niekiedy tylko wiąże się je z wolnością słowa (konstytucja Łotwy z 1922 roku w brzmieniu z 1999 roku) bądź z wolnością wypowiedzi (konstytucje: Republiki Czeskiej – Karta podstawowych praw i wolności z 1992 roku, Słowacji z 1992 roku, Litwy z 1992 roku) lub wolnością myśli i słowa (konstytucja Rosji z 1993 roku). Przysługuje z reguły obywatelom – rzadziej „każdemu” (konstytucje Estonii z 1991 roku, Mołdawii z 1994 roku).

W rozmaity sposób definiuje się informacje objęte obywatelskim prawem dostępu – jako te, które dotyczą działalności organów władzy (konstytucje Republiki Czeskiej, Słowacji), w innym wariantcie zaś jako odnoszące się do działalności organów władzy oraz zawierające dane osobowe obywateli, będące w posiadaniu tych organów (konstytucje Estonii z 1991 roku, Rumunii z 1991 roku, Litwy z 1992 roku, Mołdawii z 1994 roku).

W innym jeszcze ujęciu pisze się najogólniej o „danych interesujących ogół” (Ustawa zasadnicza Węgier z 2011 roku), informacji o „sprawach publicznych” (Rumunia) lub „publicznego zainteresowania” (obok „spraw publicznych” – w konstytucji Mołdawii)².

Prawo, o jakim tu mowa, bywa formułowane ogólnie jako po prostu prawo do informacji (konstytucje Bułgarii z 1991 roku, Słowacji z 1992 roku) bądź dostępu do informacji (konstytucja Rumunii z 1991 roku) albo bardziej konkretnie – jako prawo do uzyskiwania i rozpowszechniania informacji (konstytucje Węgier, Litwy, Estonii, a także konstytucja Macedonii z 1991 roku odnośnie do informacji w ogólności, nie tylko publicznych), czy w najbardziej rozbudowanej postaci jako prawo do ich zbierania, gromadzenia, wykorzystywania i rozpowszechniania (konstytucja Ukrainy z 1996 roku – odnośnie do wszelkich informacji)³.

² L. Garlicki, M. Zubik, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 10 i n.

³ *Ibidem*, s. 10 i n.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP⁴ obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ograniczenie prawa, o którym mowa powyżej, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Konstytucja RP uznaje prawo do informacji publicznej za jedną z wolności i jedno z praw politycznych. Prawo do informacji zostało szeroko zakreślone, a praktyka ustrojowa wzbogaca formy zapoznawania opinii publicznej z działalnością władz. Przewidziane ograniczenia w tej dziedzinie nie są liczne i zostały podyktowane względami ochrony wolności i praw innych osób, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Co ważne, prawo do informacji publicznej trzeba rozpatrywać i tłumaczyć na tle takich zasad ustrojowych, jak zasada zwierzchniej (suwerennej) władzy narodu urzeczywistnianej w formach demokracji czy to przedstawicielskiej, czy bezpośredniej, w ramach demokratycznego państwa prawnego, ale z istotnym udziałem pozapaństwowych podmiotów władzy publicznej: przede wszystkim samorządu terytorialnego, lecz również – w dalszej kolejności – samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu. Prawo do informacji publicznej ma przy tym przyczyniać się do podnoszenia „rzetelności i sprawności” działania instytucji publicznych. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem koniecznym warunkiem poddania władz publicznych rzeczywistej kontroli obywatelskiej stanowiącej formę uczestnictwa obywateli w życiu publicznym⁵.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483).

⁵ T. Górzyńska, *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk i in., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 27 i n.

2. Ewolucja instytucji informacji w procesie funkcjonowania administracji

Administracja publiczna ma w państwie charakter monopolistyczny. Mówimy o jednej administracji nawet wtedy, gdy w ramach niej działają różne organy (np. rządowe, samorządowe), a także wtedy, gdy jej poszczególne zadania są realizowane przez podmioty trzecie (prywatyzacja zadań publicznych)⁶.

Administracja publiczna jest częścią państwa i władczej instytucjonalizacji społeczeństwa, której ustrojodawca (suweren) przypisał funkcje wykonawcze państwa⁷.

W relacjach państwo-adresaci jego działań na pierwszy plan wysuwa się administracja publiczna. W odbiorze społecznym państwo jest bowiem przede wszystkim utożsamiane z administracją publiczną, najbardziej widoczną w jej zetknięciach z obywatelem. Występuje on wobec administracji w wielu sytuacjach – jako podmiot praw osobowych i społecznych oraz jako właściciel. Jest nie tylko adresatem działań władczych administracji, lecz także ich „konsumentem” oraz „beneficjentem”⁸.

Współczesne szkoły nauki administracji koncentrują się na tym, by zrozumieć potrzebę ciągłych zmian, w tym wykorzystania informacji i informatyki w procesach administrowania⁹. Nauka administracji udziela odpowiedzi na temat rzeczywistego stanu administracji, wskazując na to, iż informacja odgrywa niezwykle istotną rolę w osiągnięciu oczekiwanej społecznie skuteczności administracji¹⁰.

Wszelkie działania administracji opierają się na informacjach. Można więc powiedzieć, że stanowią one swoisty instrument umożliwiający jej działanie. Bez dysponowania niezbędnymi informacjami nie jest możliwe podejmowanie decyzji i wykonywanie zadań, które są nakładane na podmioty ze sfery publicznej przepisami prawa. Z drugiej jednak strony administracja publiczna tworzy i udostępnia określone informacje innym. W tym znaczeniu

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 34.

⁷ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 120–133.

⁸ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 48.

⁹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2004, s. 29.

¹⁰ K. Celarek, *Informacja i informatyka w procesie funkcjonowania administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, red. L. Zacharko, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, Racibórz 2016, s. 133–134.

działalność administracji jest także źródłem informacji dla różnych podmiotów, a sama informacja – efektem działań administracji publicznej¹¹.

Pierwsza grupa działań informacyjnych sprowadza się do zapewnienia koniecznej sprawności aparatu administracji publicznej. Działania takie uznaje się za niezbędne dla współpracy i koordynacji jednostek organizacyjnych aparatu administracyjnego. Druga grupa działań informacyjnych odnosi się głównie do obywateli i wiąże się z ochroną praw podmiotowych¹².

W. Taras, analizując w 1992 roku informację jako formę działania organów administracji, stwierdzał, że informacja przekazywana obywatelom to oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji publicznej albo innego podmiotu administracyjnego dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Takie oświadczenie wiedzy nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy też osób trzecich¹³.

Informacja jest przenośnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność. Definicja ta łączy w sobie elementy prawne i zawarte w teorii informacji¹⁴.

Informacja w administracji publicznej to wiedza odnosząca się do podmiotów, przedmiotów, działań, faktów czy stanów, która stanowi istotny czynnik umożliwiający działania organów administracji publicznej lub efekt tych działań. Informacjami przydatnymi w administracji publicznej są więc te istotne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych¹⁵.

Niewątpliwie dostęp do informacji i jego ograniczenia mogą być przedstawiane w takim układzie relacji między obywatelami a państwem, w którym uwypukla się rolę państwa, oraz w takim, gdzie ochrona pozycji prawnej (a także faktycznej) obywatela nadaje sens ideowy i konstrukcyjny funkcji władczej państwa¹⁶.

¹¹ P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej: prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Presscom, Wrocław 2007, s. 15.

¹² A. Błaś, *Działania informacyjne administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 334–335.

¹³ W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 21.

¹⁴ G. Szpor, (w:) *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 97.

¹⁵ P. Fajgielski, *Informacja w administracji...*, op. cit., s. 15–18.

¹⁶ J. Boć, *Administracyjnoprawne ograniczenia dostępu do informacji*, (w:) *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Stowarzyszenie SIGILIS Center, Katowice 1997, s. 26.

Pomimo że postulat jawności administracji mieści się w akceptowanych od dawna wartościach demokratycznego państwa, to podstawę do żądania przez jednostkę dostępu do informacji o działaniach administracji, niepozostających w bezpośrednim związku z jej interesem prawnym, wprowadzono do systemu prawa polskiego stosunkowo niedawno. Do czasu uchwalenia Konstytucji RP z 1997 roku prawo do informacji przysługiwało jedynie uczestnikom postępowania sądowego bądź administracyjnego oraz w szerszym zakresie dziennikarzom, członkom organizacji społecznych, radnym i parlamentarzystom¹⁷.

W mechanizmie dostępu do informacji do 1997 roku odbijały się charakterystyczne cechy polskiej regulacji prawnej dotyczącej stosunku do obywatela. Dostęp obywatela do informacji zagwarantowany był w pełni tylko tam, gdzie chodziło o jego interes prawny, tam zaś, gdzie chodziło o jego interes faktyczny lub o występowanie w interesie publicznym, system prawny nie gwarantował mu możliwości bezpośredniego działania. Interesy te chronione były jedynie pośrednio przez działalność innych organów, prasy i organizacji społecznych. Istniejący natomiast nadmiar przepisów regulujących w sposób cząstkowy dostęp do informacji powodował, że preferowany pośredni dostęp do informacji nie był w pełni zabezpieczony proceduralnie, a kwestia dostępu do informacji nie istniała jeszcze w Polsce jako odrębne zagadnienie prawne¹⁸.

W praktyce funkcjonowania polskiego aparatu władzy publicznej jeszcze długo dominowało przeświadczenie o konieczności reglamentowania informacji. Uzasadnieniem takiego działania było twierdzenie o negatywnych skutkach nieskrępowanego dostępu obywateli do wszelkiego rodzaju danych publicznych. Historia utajniania informacji jest bardzo długa i oczywiście dopuszczalna także w państwie demokratycznym, gdzie władza zwierzchnia należy do zbiorowego suwerena, którym jest naród. Nie negując wcale takiej potrzeby, trzeba sobie jednak uświadomić, że zakres informacji, do których dostęp jest ograniczony bądź czasowo wyłączony, musi być enumeratywnie określony i obwarowany szczególnymi procedurami umożliwiającymi inicjowanie postępowań weryfikujących. Pozostała sfera obejmująca zwłaszcza informacje dotyczące spraw publicznych właśnie dla urzeczywistnienia zasad funkcjonowania państwa demokratycznego (obywatelskiego) musi być dostępna. Jeżeli sytuacja jest odmienna, mamy

¹⁷ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2002, s. 15.

¹⁸ J. Boć, *Administracyjnoprawne ograniczenia...*, op. cit., s. 27.

do czynienia z przedmiotowym traktowaniem jednostki, a to prowadzi do zaprzeczenia służebnej roli państwa¹⁹.

W państwach „realnego socjalizmu” aparat państwowy nie tylko decydował o swobodzie rozpowszechniania informacji, lecz także reglamentował wiedzę o swej działalności. Musiało upłynąć kilkanaście lat od stanu wojennego, by nastąpiła w RP konstytucjonalizacja prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP) – rozumianego jako instrument urzeczywistniania szeroko pojętej jawności działań administracji publicznej. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego ww. prawo stanowiło novum wprowadzone dopiero Konstytucją RP z 1997 roku²⁰.

3. Informacja jako istotny element demokracji – społeczna wartość informacji

Silna administracja to taka, która jest demokratycznie kontrolowana i zasilana w nowe impulsy, a przede wszystkim kompetentna i dobrze poinformowana, co jest warunkiem skutecznego działania oraz odpowiedzialnej administracji²¹.

Dobry model państwa wraz z jego infrastrukturą informacyjną sprzyja sprawności państwa i jego demokratycznego charakteru oraz pomaga w przezwyciężaniu możliwych patologii. Zły model państwa i ukształtowana w nim infrastruktura informacyjna stanowią zaś pożywkę dla patologii i jej utrwalania, a także barierę dla zwalczania tej patologii. Warto podkreślić, że nie ma demokracji bez rzetelnej informacji i nie ma rzetelnej informacji bez dobrego prawa w zakresie informacji.

Z punktu widzenia stylu administrowania ważne jest to, że administracja ma służyć społeczeństwu. Jest ona utworzona dla obywateli i powinna cechować się odpowiednią wrażliwością na ich potrzeby informacyjne. Obywatele domagają się administracji przyjaznej, która ma wolę udzielania im informacji²².

Bardzo ważne dla urzeczywistnienia prawa do informacji jest ustalenie pewnych ogólnych zasad, bez których relacja praw i wolności nie byłaby możliwa lub w poważnym stopniu utrudniona. Są to przede wszystkim takie podstawowe reguły,

¹⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 7.

²⁰ A. Szmyt, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 68 i n.

²¹ K. Sobczak, *Administracja publiczna: problemy węzłowe*, MUNICIPIUM, Warszawa 1993, s. 78.

²² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 52.

jak: demokratycznego państwa prawnego, gwarancji nienaruszalności praw człowieka, korzystania z wolności konstytucyjnych bez konieczności otrzymania zezwolenia, uczestnictwa i decydowania w sprawach publicznych, równości wobec prawa i prawa do jednakowej ochrony prawnej, sprawiedliwego i publicznego rozpatrywania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd, dopuszczenia ograniczenia wolności i praw człowieka tylko na podstawie ustawy²³.

Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu tego, aby władza publiczna – we wszystkich postaciach i aspektach – spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, po drugie zaś, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz – ze względu na art. 47 Konstytucji – tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi²⁴.

Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa.

Przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku brak było w prawie pozytywnym generalnej zasady jawności działania organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zasada taka została sformułowana w art. 61 Konstytucji.

Jawność i prawo do informacji nie mogą być totalne, niczym nieskrępowane. Ograniczenie prawa obywatela do uzyskania informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²⁵.

Zasada jawności ma bezpośredni związek przede wszystkim z prawem do wolności informacji oraz z wolnościami pokrewnymi, które często się ze sobą słusznie łączy, uważa się za część innych lub niesłusznie identyfikuje zwłaszcza z następującymi wolnościami: wypowiedzi, wyrażania poglądów, słowa, prasy, uczestnictwa w życiu publicznym, zrzeszania się. Jawność jest wobec nich zjawiskiem wtórnym w tym sensie, że ich uznanie spowodowało

²³ T. Górczyńska, *Prawo do informacji a Konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 18.07.1994.

²⁴ Wyrok TK z 12 maja 2008 roku, sygn. SK 43/05.

²⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Jawność działania organów samorządu terytorialnego (uwagi de lege ferenda)*, (w:) *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Stowarzyszenie SIGILIS Center, Katowice 1997, s. 97.

w konsekwencji konieczność instytucjonalnego uznania zasady jawności, czyli dostępu do informacji, wiadomości, dokumentów. Jest równocześnie pierwszorzędnym warunkiem urzeczywistnienia tych wolności²⁶.

Jawność i przejrzystość działania administracji publicznej stanowi jeden z instrumentów ograniczania zachowań korupcyjnych²⁷.

Niejawność godzi w demokrację, demokratyczna odpowiedzialność może istnieć tylko wtedy, gdy ci, przed którymi publiczne instytucje miałyby odpowiadać, są dobrze poinformowani o tym, co one robią, przed jakimi wyborami stoją i jak podejmuje się w nich decyzje²⁸.

J. Łętowski był pierwszym (a w każdym razie z pewnością jednym z pierwszych) przedstawicielem prawa administracyjnego, który w polskim piśmiennictwie użył terminu „jawność” w rozumieniu, jakie mu się dzisiaj przypisuje, to znaczy możliwie szerokiego dostępu do informacji, akt, dokumentów urzędowych, wszelkiego rodzaju wiadomości znajdujących się w posiadaniu władz publicznych²⁹.

4. Administracja publiczna gwarantem urzeczywistnienia prawa informacyjnego

Administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym i politycznym³⁰. Informacja to nie tylko nowa jakość administracji, lecz przede wszystkim szereg obowiązków, nowych uregulowań prawnych wymagających analiz i ocen, ingerencji w zastane do niedawna instytucje prawa administracyjnego – niezmiennie od lat – które w dobie informatyzacji i internetu wymagają modyfikacji³¹.

²⁶ T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze, Kraków 1999, s. 30–31.

²⁷ B. Dolnicki, *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji*, (w:) *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 57–58.

²⁸ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 204.

²⁹ T. Górczyńska, *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, (w:) *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, red. A. Wróblewski, A. Łopatka, S.J. Kiewlicz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 115–119.

³⁰ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 14.

³¹ K. Celarek, *Prawo informacyjne: problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 291.

Zmiany, jakie zaszły w administracji publicznej związane z wymogami informacyjnymi i informatyzacją, w literaturze przedmiotu określa się następująco:

- administracja została zmuszona do tak szybkiej reakcji, jak nigdy wcześniej nie było to konieczne;
- dzięki przyjętym rozwiązaniom informacyjnym i informatycznym przeciętny adresat działań administracji ma możliwość porównania poziomu i sposobu świadczenia administracji przez różne podmioty jak nigdy wcześniej w historii³².

Podstawowe znaczenie dla modernizacji infrastruktury publicznej pod względem informacyjnym miały w pierwszej dekadzie XXI wieku Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku³³ oraz Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 2005 roku³⁴. Równolegle były uchwalane nowe ustawy odnoszące się do poszczególnych zasobów informacyjnych (np. przestrzennych, środowiskowych, oświatowych) i nowelizowane inne (np. samorządowe). W literaturze przedmiotu podkreślano konieczność podejmowania działań zmierzających do uzgodnienia modelu regulacji zagadnień informacyjnych³⁵.

Prawo informacyjne powinno być wyraźnie wyodrębnione, ponieważ dzięki temu można uwzględnić jego dynamiczny rozwój, a także zapanować nad jeszcze niezamkniętą materią prawną³⁶. Ponadto musi uwzględniać specyfikę informacji oraz wszystkie jej wymiary. Informacja jako surowiec i dobro gospodarcze jest podstawą wiedzy i dobrem kulturowym, a także czynnikiem władzy (kiedyś mawiało się, iż ten ma władzę, kto ma pieniądze, dzisiaj zaś bardziej adekwatne wydaje się stwierdzenie: ten ma władzę, kto ma informację). Ważne jest to, by administracja właściwie zrozumiała wielowymiarowość informacji. Odpowiednie uporządkowanie materii dotyczącej zagadnień informacyjnych w ramach prawa informacyjnego jest nieodzowne dla prawidłowego realizowania obowiązków informacyjnych przez administrację³⁷.

³² A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce – problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 120–121.

³³ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330).

³⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570).

³⁵ G. Szpor, *Restrukturyzacja regulacji infrastruktury informacyjnej*, (w:) *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 222–223.

³⁶ K. Celarek, *Prawo informacyjne...*, op. cit., s. 105.

³⁷ Ibidem, s. 104.

Podkreślając szczególne znaczenie administracji jako gwaranta urzeczywistniania prawa informacyjnego, należy zważyć, iż w związku z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie szeroko rozumianej informacji szybkość i łatwość dostępu do dokumentów oraz świadomość odnosząca się do terminów poszczególnych działań przyczynia się do poprawy jakości wykonywanych zadań oraz skrócenia czasu ich obsługi. Sukcesywnie administracja publiczna z „papierowej” przeobraża się w taką, w której informatyzacja stanowi podstawową formę i instrument działania. Wolność pozyskiwania informacji przynależna każdemu obywatelowi w połączeniu z wykorzystywanymi przez administrację rozwiązaniami informacyjnymi oraz informatyzacyjnymi (np. informacji dostępne w BIP całodobowo, niezależne od godzin pracy danego urzędu) skutkuje zanikiem rozwarstwienia i podziału społecznego na tych, którzy mają dostęp do informacji i go nie mają – bez względu na status społeczny, rasę, religię, poziom zarobków czy miejsce zamieszkania.

Administracja publiczna, realizując obowiązki informacyjne, tworzy warunki wysokiej sprawności, obniża koszty, integruje poszczególne obszary działania za pośrednictwem technik przetwarzania i przekazywania informacji we współpracujący ze sobą system. Jednym z najważniejszych zadań administracji jest realizacja usług ze szczególnym uwzględnieniem wymogów społeczeństwa informacyjnego. Realizacja zadań informacyjnych wymaga wykorzystania internetu, a rozwój jego nowych zastosowań musi iść w parze z zaufaniem oraz z zapewnieniem obywatelom gwarancji dotyczących niewykorzystywania przez niepowołane osoby informacji (np. osobowych) generowanych przez administrację. Bez zaufania obywateli do rozwiązań informacyjnych i informatyzacyjnych wykorzystywanych przez administrację nie jest możliwe wykorzystanie w pełni zarówno tego potencjału, jak i realizacji prawa do informacji. Warto podkreślić, że przyjęte rozwiązania prawne to tylko jeden z istotnych elementów. Drugi zaś stanowi postawa pracowników administracji publicznej, których zaangażowanie w procesy informacyjne przyczynia się do urzeczywistnienia prawa do informacji.

Administracja publiczna, która nie wykonuje sprawnie swoich zadań, w tym obowiązków informacyjnych, oraz jest uwikłana w gąszczu przeregulowanego, niespójnego systemu prawnego dotyczącego obowiązków informacyjnych, może potęgować społeczne zniechęcenie i frustrację, stanowiąc jednocześnie grunt dla antydemokratycznego populizmu.

5. Podsumowanie

Usprawnienie demokracji to zasadniczy cel ustawowego gwarantowania obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Jest on możliwy do osiągnięcia na dwa sposoby wzajemnie ze sobą powiązane. Po pierwsze, ustawodawstwo zapewnia obywatelom dysponowanie informacjami niezbędnymi do pełnego uczestnictwa w procesie demokratycznym; po wtóre, dzięki niemu politycy i biurokraci ponoszą odpowiedzialność przed społeczeństwem. W rezultacie koszty wprowadzenia w życie odpowiednich ustaw są czasem duże, równoważone przez korzyści, i to również wymierne finansowo: władza sprawowana w sposób otwarty, jawny, kosztuje mniej – jest bowiem skromniejsza, a przy tym mniej narażona na skorumpowanie³⁸.

Prawo informacyjne powinno gwarantować bezpośrednią podstawę demokratycznej transparentności, odpowiednią kulturę polityczną opartą na demokratycznej interakcji administracji oraz obywateli, bez których zainteresowania ustawowe zasady i tryby pozostaną rozwiązaniami bezużytecznymi, co stanowiłoby zagrożenie dla demokratycznego państwa prawa.

Powyższe potwierdza szczególne znaczenie administracji publicznej w procesie urzeczywistniania prawa informacyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, iż sam wysiłek administracji bez zaangażowania środowiska naukowców (prawników administratywistów) w proces badań nad informacją oraz formułowania postulatów zmian w obszarze związanym z szeroko rozumianą informacją może okazać się niewystarczający. Należy zatem podejmować pogłębione badania nad prawną regulacją procesów informacyjnych w administracji, a także usystematyzować zagadnienia prawne z tym związane. Ponieważ normy prawne odnoszące się do zagadnień informacja-administracja-obywatel znajdują się w wielu aktach prawnych, a jednocześnie stale wzrasta ilość informacji będących w dyspozycji administracji (prawne, oświatowe, osobowe, środowiskowe, finansowe itd.), autorka niniejszego opracowania postuluje kompleksowe ujęcie procesów informacyjnych w administracji. Nie kwestionuje znaczenia badań nad poszczególnymi zagadnieniami informacji, jak udostępnianie, ograniczanie, gromadzenie, ochrona czy informatyzacja (ich znaczenie jest niezwykle istotne dla dalszych badań). Całościowe ujęcie procesów informacyjnych w administracji zapobiega zawężeniu pola badań, chroni przed zjawiskiem pominięcia lub zbyt pobieżnego badania kwestii istotnych dla procesów informacyjnych w relacji administracja-obywatel³⁹.

³⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 13.

³⁹ K. Celarek, *Prawo informacyjne...*, op. cit., s. 106–107.

Zważywszy na to, że cała działalność administracji publicznej to jeden wielki proces informacyjny w różnych wymiarach, w którym to odbiorcami i adresatami informacji w przeważającej liczbie przypadków są obywatele, zasadne jest podjęcie działań, tak by przepisy dotyczące informacji rozproszone były w jak najmniejszej liczbie aktów prawnych (np. Kodeks informacyjny, który byłby uregulowaniem podstawowym, a w szczególnych sytuacjach kwestie byłyby doregulowane w prawie materialnym z danego obszaru).

Powyższe wpisują się w proces wzmacniania demokratycznego państwa prawa, budowania poprawnych relacji na linii administracja publiczna-obywatel. Pamiętajmy, że gdyby nie obywatele, którzy korzystają z usług administracji, oczekują realizacji zadań oraz zwracają się o rozwiązanie swoich problemów, funkcjonowanie administracji w wielu obszarach byłoby bezużyteczne. Stąd zarówno w „interesie” administracji, jak i naukowców – prawników administratywistów – leży podejmowanie działań, dzięki którym procesy informacyjne w administracji będą funkcjonowały na jak najwyższym poziomie, a podstawowym warunkiem tego jest dobre prawo w omawianym obszarze.

Uwzględniając znaczenie informacji w procesie funkcjonowania administracji publicznej oraz demokratycznego państwa prawa, wskazaną powyżej konieczność kompleksowych badań nad informacją formułuje postulat *de lege ferenda* dotyczący konieczności utworzenia wyspecjalizowanego organu do spraw informacji publicznej (np. na wzór organu ochrony danych osobowych – do 2018 roku był to Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, obecnie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych). Tak jak organ ochrony danych jest tym podmiotem, który czuwa nad przestrzeganiem przepisów z zakresu ochrony danych osobowych, analogicznie organ do spraw informacji publicznej (czy to jako Generalny Inspektor Informacji Publicznej, czy Prezes Urzędu Informacji Publicznej – oczywiście jest to nazewnictwo przykładowe, nie chodzi w tym momencie o ustalanie nazwy, lecz o zwrócenie uwagi na konieczność utworzenia ww. organu) czuwałby nad przestrzeganiem przepisów dotyczących szeroko rozumianej informacji publicznej i stanowiłby wsparcie zarówno dla obywateli, jak i administracji publicznej w omawianym obszarze. Do zadań postulowanego organu należałoby np.: podejmowanie działań w obszarze informacji publicznej (w pierwszej kolejności analiza obowiązujących regulacji z zakresu informacji publicznej rozsianych w różnych aktach prawnych), proponowanie zmian, bieżące opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z informacją publiczną, koordynowanie i kontrolowanie administracji publicznej w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów dotyczących informacji publicznej (np. spełniania wymogów

w zakresie danych publikowanych w BIP), ocena poziomu dostępu do informacji publicznej, a także sporządzanie stanowisk i opinii z zakresu informacji publicznej, których treść byłaby przydatna dla organów administracji publicznej w celu lepszego udostępniania informacji publicznej.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
- Błaś A., *Działania informacyjne administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Boć J., *Administracyjnoprawne ograniczenia dostępu do informacji*, (w:) *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Stowarzyszenie SIGILIS Center, Katowice 1997.
- Celarek K., *Prawo informacyjne: problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Celarek K., *Informacja i informatyka w procesie funkcjonowania administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, red. L. Zacharko, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, Racibórz 2016.
- Dolnicki B., *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji*, (w:) *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej: prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Presscom, Wrocław 2007.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji a Konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 18.07.1994.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Górzyńska T., *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, (w:) *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk i in., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Jaškowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2002.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Olejniczak-Szałowska E., *Jawność działania organów samorządu terytorialnego (uwagi de lege ferenda)*, (w:) *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Stowarzyszenie SIGILIS Center, Katowice 1997.
- Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce – problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.

- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Sobczak K., *Administracja publiczna: problemy węzłowe*, MUNICIPIUM, Warszawa 1993.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szpor G., (w:) *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
- Szpor G., *Restrukturyzacja regulacji infrastruktury informacyjnej*, (w:) *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Szmyt A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 1999.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2004.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

**Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
wobec wyzwań nowoczesnego państwa
– w obliczu 100 lat niepodległości
Rzeczypospolitej Polskiej**

MACIEJ CHOROWSKI

Prof. dr hab. inż.

Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

współpraca:

CEZARY BŁASZCZYK

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, absolwent KSAP

GRACJAN BARCZYK

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Streszczenie

Rok 1918 jest szczególnie w pamięci wszystkich Polaków. Setna rocznica odzyskania niepodległości stanowi okazję do dokonania gruntownych podsumowań. Warto też podkreślić, że nie byłoby niepodległej nie tylko bez zrywu Pierwszej Kadrowej, lecz także impulsu, jaki wysyłały elity naukowe. Nie byłoby również rozkwitu międzywojnia, gdyby nie organiczna praca setek wizjonerów, ludzi nauki, oddanych państwowców – od prof. Ignacego Mościckiego (autora ponad 60 prac i 40 patentów) po Ernesta Malinowskiego, budowniczego Centralnej Kolei Transandyjskiej i wielu innych. Wyraźną cezurę w tym okresie wyznaczył wybuch II wojny światowej w 1939 roku oraz zerwanie postkomunistycznego jarzma 50 lat później. Na potrzeby tego artykułu dokonano przeglądu procesów i przeobrażeń, które nastąpiły w Polsce po roku 1989, a które zaważyły na decyzjach o powołaniu oraz ukształtowaniu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, podmiotu tworzącego krajobraz finansowania nauki i badań, a tym samym kreującego ekosystem innowacji w Polsce. Perspektywa funkcjonującej od roku 2007 agencji finansującej prace badawczo-rozwojowe, jej osiągnięcia, ale także wyzwania, z którymi musi się mierzyć, stanowią wyznacznik do podjęcia w niniejszym artykule następujących tematów:

1. Budowa silnych instytucji nowoczesnego państwa.
2. Dobór i przygotowanie kadr legitymujących się profesjonalnym etosem.
3. Procesy polityczne i gospodarcze stawiające przed nauką ambitne cele.
4. Tworzenie przewag konkurencyjnych w oparciu o silne związki nauki z przemysłem.
5. Ciągłość i stabilność polityki państwa.
6. Dystrybucja środków finansowych z Funduszy Europejskich.
7. Programy kształcenia uwzględniające zdobywanie wiedzy z zakresu przedsiębiorczości.
8. Unowocześnienie polskiej armii oraz zwiększenie bezpieczeństwa państwa.
9. Mechanizmy finansowania oparte na strategiach inwestycyjnych oraz instrumenty zwrotne.

Abstract

1918 is a very special year for Polish citizens. This year's 100th anniversary of regaining independence is an opportunity for thorough summarizations. The main turning points for that period were the war outbreak in 1939 and the end of post-communist rule 50 years later. For the purpose of this article, the processes and transformation overviews were made referring to the events after 1989 that have been of a key importance for creation of the National Centre for Research and Development, an entity that forms the landscape for financing research and science and creates the ecosystem of innovations in Poland. The perspective of this established in 2007 agency, financing research and development works, its achievements and challenges are the key factors to this article's thematic sections listed below:

1. Creation of proper institutions of a modern country.
2. Assortment and education of staff.
3. Political and economic processes setting ambitious goals for science.
4. Creation of competitive advances due to connection of science and industry.
5. Consistency and stability of country's politics.
6. Distribution of financial assets from EU funds.
7. Education programs taking into account gaining knowledge in entrepreneurship.
8. Modernization of Polish army and increase of country's security.
9. Financial mechanisms considering investment strategies and refundable instruments.

1. Budowa silnych instytucji nowoczesnego państwa

Od roku 1989 nastąpiła w Polsce gruntowna zmiana systemowa wyrażająca się m.in. w tworzeniu struktur zarządzania państwem. Powstanie urzędu Prezydenta RP, dwuizbowego parlamentu czy trzyszczeblowego samorządu lokalnego to zmiana fundamentów demokratycznego państwa. Na dalszych etapach podjęto się trudu stworzenia rządowych agencji odpowiedzialnych za wdrażanie polityki państwa w wybranych obszarach. Agencje podlegają poszczególnym ministerstwom i można je określić jako ramię wykonawcze rządu do zadań specjalnych. Jednym z takich zadań jest wsparcie polskich jednostek naukowych oraz przedsiębiorstw w rozwijaniu ich zdolności do tworzenia i wykorzystywania rozwiązań opartych na wynikach badań naukowych do rozwoju gospodarki i z pożytkiem dla społeczeństwa. Zadanie to, stanowiące misję Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, wpisane jest w realizację polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. NCBR powstało w 2007 roku jako odpowiedź na wyzwania, przed jakimi stała polska nauka. Wynikały one ze zdiagnozowanych w 2006 roku słabości systemu nauki zdefiniowanych w następujący sposób¹:

- Bardzo niski udział nakładów na badania i rozwój (GERD) w stosunku do PKB;
- Dominacja finansowania budżetowego i niewielki udział podmiotów gospodarczych w wydatkach ogółem na B+R;
- Rozdrobniona struktura podmiotowa;
- Słabe powiązania nauki z gospodarką;
- Mała mobilność naukowców;
- Niska konkurencyjność międzynarodowa.

Przez 11 lat istnienia NCBR mocno utrwaliło swoją pozycję w systemie wspierania badań naukowych, stając się podstawowym ośrodkiem finansowania projektów o charakterze rozwojowym i innowacyjnym w Polsce. Przez ten czas zainicjowano szeroką współpracę z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami,

¹ Wstępne założenia do zmiany systemu badań naukowych i prac rozwojowych, https://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/2d8943858b074c02539394c6e-c0aab16.pdf, s. 3–6 (dostęp: 16.07.2018).

która pozwoliła na zwiększenie skali oddziaływania Centrum poprzez dotarcie do nowych grup potencjalnych beneficjentów, a także zapewnienie wsparcia dla B+R w obszarach kompetencji publicznych i prywatnych podmiotów. Współpraca międzyinstytucjonalna zaowocowała uruchomieniem wspólnych przedsięwzięć, takich jak:

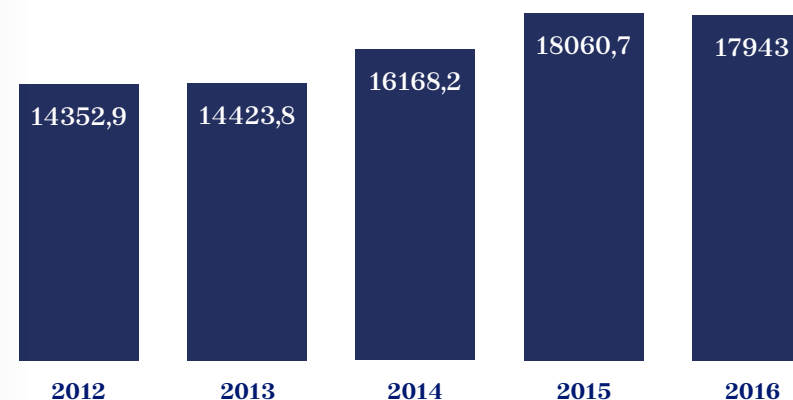
- **Blue Gas – Polski Gaz Łupkowy** – wsparcie rozwoju technologii związanych z wydobyciem gazu łupkowego – współpraca z Agencją Rozwoju Przemysłu SA;
- **CuBR** – wsparcie badań naukowych oraz prac rozwojowych dla przemysłu metali nieżelaznych – współpraca z KGHM Polska Miedź SA;
- **Generator Koncepcji Ekologicznych (GEKON)** – współpraca z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- **Rozwój Innowacji Drogowych (RID)** – współpraca z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad;
- **Badania i Rozwój w Infrastrukturze Kolejowej (BRIK)** – współpraca z PKP Polskie Linie Kolejowe SA;
- **Innowacyjne Gazownictwo (INGA)** – współpraca z GAZ-SYSTEM i PGNiG;
- **Tango** – wsparcie wdrażania w praktyce gospodarczej i społecznej wyników uzyskanych w rezultacie prowadzenia badań podstawowych – współpraca z Narodowym Centrum Nauki;
- **SYNChem** – wsparcie badań naukowych oraz prac rozwojowych nad nową generacją produktów z obszaru przemysłu chemicznego – współpraca z Synthos SA;
- **Lubelska Wyżyna Technologii Fotonicznych** – współpraca z województwem lubelskim;
- **„Łódzkie w dobrym zdrowiu”** – wsparcie projektów B+R z zakresu innowacyjnych leków i wyrobów medycznych, innowacyjnych metod diagnostyki oraz nowoczesnych terapii i urządzeń medycznych – współpraca z województwem łódzkim.

Ponadto efektem współpracy NCBR z partnerami publicznymi i gospodarczymi reprezentującymi poszczególne sektory gospodarki są tzw. programy sektorowe: INNOLOT, INNOMED, InnoNeuroPharm, INNOMOTO, INNOShip, IUSER, INNOSBZ, INNOSTAL, PBSE, GAMEINN, WoodINN, Innowacyjny Recykling, INNOCHEM, INNOTABOR, INNOTEXTILE.

W kontekście współpracy międzynarodowej Narodowe Centrum Badań i Rozwoju ma ustawowy mandat reprezentowania Polski w międzynarodowych programach finansowania badań. Dzięki temu udało się ukierunkować znaczną część środków dedykowanych polskiemu zespołowi badawczemu na wysoce konkurencyjne projekty, wymagające stworzenia odpowiedniej masy krytycznej. Projekty te realizowane są przy współudziale partnerów z uznanych i doświadczonych europejskich oraz pozaeuropejskich ośrodków badawczych, a ich efekty wykorzystywane są w wielu obszarach gospodarki Polski oraz Europy².

Połączenie silnego mandatu w zakresie współpracy międzynarodowej, programów krajowych, operacyjnych oraz związanych z bezpieczeństwem i obronnością ze sprawnie działającą kadrą oraz znacznym budżetem łączącym środki krajowe i unijne znacznie poprawiło pozycję Polski w rankingach dotyczących B+R+I.

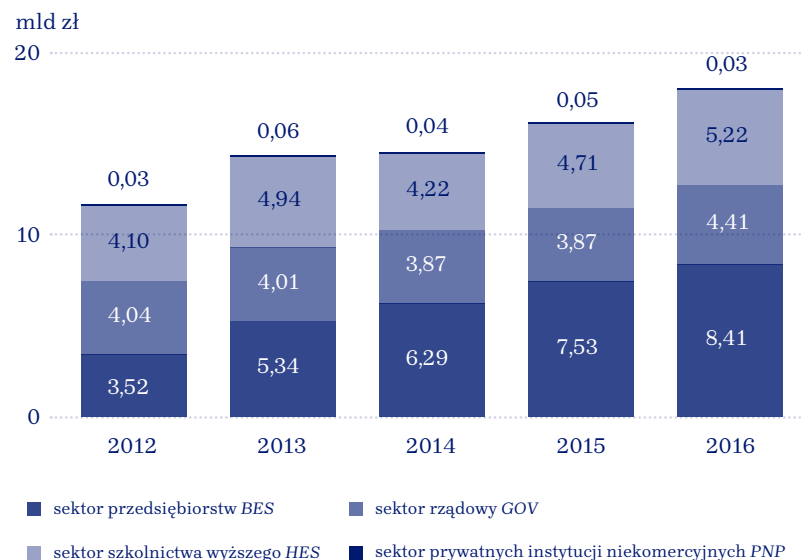
Wykres 1. Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe (GERD) w mln PLN



Źródło: Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2016 r., http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3313/4/1/1/research_and_experimental_development_in_poland_in_2016.pdf, s. 16 (dostęp: 16.07.2018)

² Więcej nt. projektów międzynarodowych z udziałem polskich zespołów badawczych, dofinansowanych przez NCBR oraz ich efektów na: <http://www.ncbr.gov.pl/dla-mediow/sukcesy-naszyc-beneficjentow/>.

Wykres 2. Nakłady wewnętrzne na B+R w sektorach wykonawczych pokazujące wzrost udziału przedsiębiorstw w latach 2011–2015



Źródło: Nauka i technika w 2015 r., http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3313/1/11/1/science_and_technology_in_poland_in_2015.pdf, s. 59 (dostęp: 16.07.2018)

Nakłady wewnętrzne na B+R przypadające na mieszkańca w polskich złotych zwiększyły się w okresie 2012–2016 o 25,5%³, a liczba podmiotów aktywnych badawczo wzrosła w tym samym okresie o 78%⁴.

2. Dobór i przygotowanie kadr legitymujących się propaństwowym etosem

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju od samego początku swego istnienia przyciągało w swoje szeregi wybitnych specjalistów łączących kompetencje naukowe z biznesowymi oraz administracyjnymi. Dobór odpowiednich kadr dla każdej instytucji publicznej ma kluczowe znaczenie. Warto więc podkreślić olbrzymią wiedzę i doświadczenie naukowe koordynatorów ds. poszczególnych dziedzin wspierających dyrekcję w ustanawianiu projektów i zarządzaniu przedsięwzięciami realizowanymi w Centrum oraz sprawność administracyjną pracowników pionu koordynacji działań

³ Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2016 r., http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3313/4/1/1/research_and_experimental_development_in_poland_in_2016.pdf, s. 15 (dostęp: 16.07.2018).

⁴ Ibidem.

i wdrażania programów. Przez 11 lat pracownikami Centrum było ok. 20 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, z których większość (12) pracuje do dziś. Z punktu widzenia interesu takiej instytucji jak NCBR absolwenci KSAP stanowią – ze względu na swoje przygotowanie do pracy w administracji publicznej – niezbędne uzupełnienie kadry o sprawnych oraz wszechstronnie przygotowanych menedżerów średniego i wyższego szczebla. Specyfika zadań Centrum ogniskująca wokół wyzwań stawianych polskiej nauce wymaga odpowiednio wykształconych kadr, w tym osób z doświadczeniem naukowym wywodzących się z uczelni wyższych i instytutów badawczych. W NCBR w połowie roku 2018 zatrudnionych było 29 osób z nadanym stopniem doktora bądź wyższym. Osoby te zajmują stanowiska koordynatorów poszczególnych dziedzin nauki, koordynatorów programów bądź stanowiska menedżerskie związane z zarządzaniem komórkami organizacyjnymi Centrum. W ramach przygotowań do objęcia podobnych stanowisk w przyszłości część osób uczęszcza na studia doktoranckie, natomiast wszyscy pracownicy Centrum podlegają gruntownemu rygorowi szkoleń zawodowych.

Specyfikę NCBR, którą należy podkreślić w kontekście tworzenia instytucji nowoczesnego państwa, stanowi status prawny instytucji. Centrum jest agencją wykonawczą w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Takie uregulowanie ma zagwarantować stabilność instytucji w okresach politycznych zawirowań, większą elastyczność w reagowaniu na wyzwania natury społecznej i gospodarczej pojawiające się przed nauką, a także otwartość na stosowanie mechanizmów rynkowych w zatrudnianiu specjalistów oraz wysokiej klasy menedżerów z doświadczeniem w nauce i biznesie. W tym kontekście NCBR, podobnie jak inne agencje wykonawcze, nawiązuje do doświadczeń agencji funkcjonujących od kilku dekad w północnej i zachodniej części Europy⁵, a także korzysta z praktycznej wiedzy i umiejętności menedżerów najwyższego szczebla⁶, wywodzących się często z konkurencyjnego, międzynarodowego środowiska pracy. Dobór kadr jest ukierunkowany na poszukiwanie osób z kompetencjami zawodowymi niezbędnymi do realizacji określonych zadań, o ukształtowanych postawach propaństwowych, proobywatelskich oraz wysokich wartościach etycznych.

⁵ TEKES w Finlandii, Vinnova w Szwecji, CNRS we Francji.

⁶ 2007–2009 prof. dr hab. inż. Bogusław Smólski; 2010–2015 prof. dr hab. inż. Krzysztof Jan Kurzydłowski; 2015–obecnie prof. dr hab. inż. Maciej Chorowski.

3. Procesy polityczne i gospodarcze stawiają przed nauką ambitne cele

Ostatnie 100 lat w historii Rzeczypospolitej Polskiej charakteryzowało się okresami zaburzającymi możliwość trwałego, zrównoważonego rozwoju. Okres międzywojenny (1918–1939) to lata rozwoju, które wyzwoliły w Polakach potencjał gospodarczy, kulturalny, a także naukowy. Polacy wyróżniali się m.in. na polu matematyki (Wacław Sierpiński⁷), fizyki (Wojciech Rubinowicz⁸) czy chemii (Wojciech Świątosławski⁹). Praca wielu badaczy została gwałtownie przerwana w momencie wybuchu II wojny światowej. Okres powojenny charakteryzował się rozwojem nauk ścisłych. Nauki stosowane, rzadko wychodząc naprzeciw oczekiwaniom szerokiego grona odbiorców czy przemysłu, były w regresie, a pojedyncze przypadki wypracowania technologii przełomowych (polski komputer z 1969 roku Jacka Karpińskiego¹⁰) nie miały szansy na rozwój w antyrynkowym i prosowieckim systemie gospodarczym PRL. Wynalazki mniejszej rangi zwane racjonalizatorskimi, mimo iż promowane przez propagandę PRL, również nie były należycie wykorzystywane ze względu na ograniczenia technologiczne i systemowe.

Okres od 1989 roku to czas nadrabiana wieloletnich zaległości na polu wspierania wynalazków naukowych. To zmiany, po pierwsze, w mentalności badaczy, fundatorów i zarządców infrastruktury badawczej, a po drugie – w obszarze zarządzania nauką i jej efektami. Komitet Badań Naukowych funkcjonujący w latach 1991–2005 przetarł ścieżkę do dystrybucji środków na badania naukowe w Polsce w trybie konkurencyjnym, w którym poza określoną pulą pieniędzy przeznaczoną na zadania statutowe instytucji środki były przeznaczane na najlepiej ocenione projekty. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju powstało jako alternatywa dla tego procesu, dzięki czemu możliwe stało się przekazanie znacznej części środków z budżetu krajowego oraz środków z Unii Europejskiej (począwszy od 2010 roku) do dyspozycji agencji wykonawczej Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

⁷ A. Schinzel, *Rola Wacława Sierpińskiego w historii matematyki polskiej*, „Roczniki Polskiego Towarzystwa Matematycznego. Seria II: Wiadomości Matematyczne XXVI (1984)”, s. 1–9.

⁸ A. Kujawski, *Wojciech Rubinowicz (1889–1974)*, „Nauka Polska” 1975, nr 6.

⁹ W. Wacławek, M. Wacławek, *Wojciech Świątosławski. Najwybitniejszy polski fizykochemik*, „Chemia-Dydaktyka-Ekologia-Metrologia”, r. 12, nr 1–2, s. 43–50.

¹⁰ B. Dziedzic, *Zapomniany polski Bill Gates: Jacek Karpiński wyprzedził swoją epokę o kilkadziesiąt lat*, <http://www.polskatimes.pl/arttykul/795817,zapomniany-polski-bill-gates-jacek-karpinski-wyprzedzil-swoja-epoke-o-kilkadziesiat-lat,id,t.html> (dostęp: 16.07.2018).

Luty 2017 roku to przyjęcie przez rząd *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*, która definiuje priorytety polskiej polityki gospodarczej oraz określa rolę nauki we wspieraniu rozwoju cywilizacyjnego kraju (dotychczas strategiczne obszary badawcze wyznaczał Krajowy Program Badań¹¹). SOR stała się podstawowym dokumentem o charakterze strategicznym, definiującym cele takich instytucji odpowiedzialnych za rozwój Polski. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju rozwinęło w tym czasie szereg inicjatyw ściśle związanych z wdrażaniem SOR. Są to m.in.:

- Go_Global_PL;
- linie pilotażowe;
- projekty aplikacyjne;
- regionalne agendy naukowo-badawcze;
- programy sektorowe;
- projekty B+R przedsiębiorstw „Szybka ścieżka”;
- BRIDGE (Mentor, Classic, VC, Alfa);
- bezemisyjny transport publiczny;
- bloki 200+;
- magazynowanie wodoru;
- uruchomienie funduszy NCBR VC i NCBR CVC.

Powyższe programy są odpowiedzią na aktualne wyzwania gospodarcze dotyczące konieczności wytworzenia określonych technologii (np. magazynowania wodoru czy modernizacji dużych bloków energetycznych). Programy sektorowe skupiają się na kluczowych sektorach z punktu widzenia rozwoju polskiej gospodarki, a fundusze VC i CVC oraz programy typu BRIDGE angażują kapitał prywatny – tak potrzebny do wspierania start-upów technologicznych. Flagowy program NCBR „Szybka ścieżka” jest natomiast odpowiedzią na potrzebę szybkiego pozyskania kapitału przez przedsiębiorców na projekty nastawione na innowacje w skali firmy, kraju czy gospodarki globalnej.

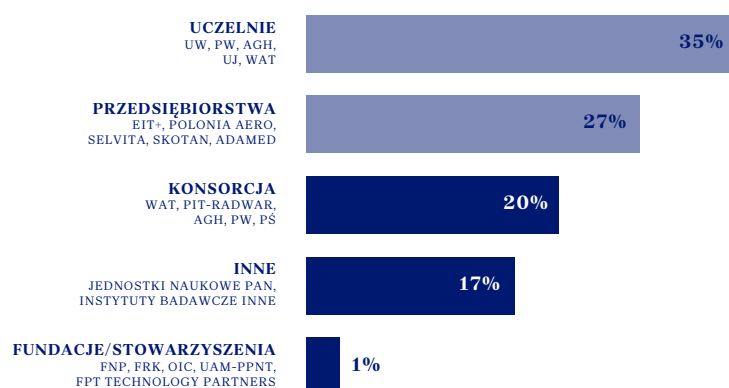
Centrum wyróżnia się unikalnością w skali Europy. Trudno jest znaleźć drugą agencję, która w swoim portfolio ma kilkadziesiąt programów finansowania B+R, w ramach których w samym 2017 roku ogłoszone zostały aż 64 konkursy.

¹¹ Ustanowiony Uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 roku.

4. Tworzenie przewag konkurencyjnych w oparciu o silne związki nauki z przemysłem

Współdziałanie dwóch środowisk – nauki i biznesu – leży u podstaw efektywnego wydatkowania środków publicznych na naukę i badania. Wspieranie tej współpracy jest jednym z zadań NCBR realizowanym od początku jego istnienia. Zdecydowana większość programów Centrum wymaga udziału zarówno przedsiębiorców, jak i jednostek naukowo-badawczych. W niektórych programach udział tej drugiej grupy jest obligatoryjny, a w innych fakultatywny. Warto podkreślić, że konsorcja reprezentują znaczny udział w realizacji projektów badawczych dofinansowanych ze środków NCBR.

Wykres 3. Kategorie beneficjentów NCBR – udział w dofinansowaniu udzielonym w latach 2008–2017



Źródło: dane własne NCBR

Przykłady udanych projektów realizowanych przez konsorcja to:

- **DIAMSEC¹²** – opracowanie miniczujnika pozwalającego na szybką detekcję zagrożeń epidemiologicznych i pandemicznych na podstawie próbki śliny lub wydzieliny z nosa.
- **NOMED-AF¹³** – opracowanie systemu pozwalającego na wykrycie we wczesnej fazie niemego migotania przedśionków w grupie pacjentów 65+.
- **Innowacyjny tramwaj miejski¹⁴** – wyprodukowanie innowacyjnego, energooszczędnego i niskopokładowego tramwaju.

¹² Raport roczny NCBR 2017, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/monitoring/publikacje/raporty/ncb_016_raport_roczny_v12_web.pdf, s. 46–47 (dostęp: 16.07.2018).

¹³ Raport roczny NCBR 2016, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/media/ncbir_raportpl_net.pdf, s. 34–35 (dostęp: 16.07.2018).

¹⁴ Raport roczny NCBR 2015, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/media/ncbr_raport-2015_v24_light.pdf, s. 39–40 (dostęp: 16.07.2018).

Ideą przyświecającą budowaniu efektywnego ekosystemu wspierania innowacji w Polsce, wynikającą z dokumentów strategicznych państwa oraz deklaracji wszystkich uczestników tego systemu, jest wzmacnianie pozycji polskiej gospodarki w oparciu o przewagi konkurencyjne. Przykładem są m.in. doskonale radzące sobie w kraju oraz śmiało wkraczające na rynki zagraniczne branże IT czy gier komputerowych. Jednostkowym przykładem takich przewag Polski może być KGHM Polska Miedź SA jako jeden z największych na świecie producentów miedzi i srebra oraz dostawca poszukiwanych przez nowoczesny przemysł metali nieżelaznych oraz pierwiastków ziem rzadkich. NCBR na bieżąco analizuje potrzeby krajowej gospodarki i poszczególnych sektorów i na tej podstawie dokonuje interwencji rynkowej w formie uruchamianych programów finansowania projektów badawczych ukierunkowanych na innowacje. Dzięki programom takim jak INNOMOTO, WoodINN, GameINN czy CuBR umożliwiamy przedsiębiorcom sfinansowanie projektów technologicznych obciążonych podwyższonym ryzykiem.

System oceny wniosków bazuje na wiedzy eksperckiej najlepszych specjalistów na rynku, co pomaga zachować bezstronność i transparentność na etapie przyznawania wsparcia. Połączony z weryfikacją w toku ewaluacji panelowej, gwarantuje, że pomoc publiczna trafia do najlepszych wnioskodawców. Średni wskaźnik sukcesu dla wszystkich konkursów ogłoszonych przez NCBR w roku 2017 wyniósł ok. 23%, co oznacza, że co czwarty złożony wniosek został oceniony pozytywnie.

5. Ciągłość i stabilność polityki państwa

Sukces gospodarczy każdego państwa buduje się na stabilności i trwałości polityki w obszarach decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej. Dotyczy to zarówno podmiotów krajowych, jak i zagranicznych, decydujących się na długookresowy rozwój działalności w wybranym obszarze geograficznym. Cechą ekosystemu innowacji, a więc elementu decydującego o nowoczesnym obliczu państwa, jest umiejętność tworzenia bądź przewidywania zapotrzebowania na określone technologie. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, wpisując się w realizację priorytetów długofalowego rozwoju państwa, prowadzi szereg programów, które w swoich założeniach wybiegają daleko w przyszłość. Programy w formule *program driven research*, takie jak „Magazynowanie wodoru”, oraz „Bezemisyjny transport publiczny” realizowane w ramach partnerstwa

innowacyjnego¹⁵, są próbą uzyskania odpowiedzi na wyzwania technologiczne, które pojawiają się w odniesieniu do obu obszarów badawczych w najbliższych latach. W przypadku tego drugiego NCBR zawiązało partnerstwo z Ministerstwem Infrastruktury oraz samorządami lokalnymi. Jego efektem będzie polska odpowiedź na wyzwania dążenia do zautomatyzowania przewozów, cyfryzacji modeli zarządzania transportem i zasadniczej zmiany modelu podróży. NCBR nawiązało ponadto współpracę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w zakresie sfinansowania zakupu pojazdów opracowanych w wyniku programu, co pozwala zwycięskiemu podmiotowi przetestować rozwiązanie na wewnętrznym rynku (tzw. rynku beta).

6. Dystrybucja środków finansowych z Funduszy Europejskich

Zarządzanie środkami publicznymi jest szczególnym zadaniem. Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej oraz największym beneficjentem unijnej polityki spójności, stanęła przed ogromnym wyzwaniem dotyczącym skutecznego zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu Wspólnoty. By sprostać temu wyzwaniu, najważniejsze instytucje w kraju podjęły się roli instytucji zarządzających, pośredniczących oraz wdrażających programy finansowane ze środków europejskich. Znaczna część tych środków przeznaczona na podniesienie konkurencyjności europejskiej gospodarki trafia do Polski na programy wspierające innowacyjność rodzimych przedsiębiorców.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, począwszy od 2011 roku, odgrywa rolę instytucji pośredniczącej w programach operacyjnych, takich jak: POIG, POKL, POIŚ (Perspektywa Finansowa 2007–2013) oraz POIR, POWER i POPC (Perspektywa Finansowa 2014–2020). W tym okresie NCBR przeznaczyło prawie 40 mld zł na dofinansowanie prac B+R realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa, uczelnie oraz jednostki naukowo-badawcze.

Ostatnie trzy lata to znaczna dywersyfikacja portfolio programów Centrum, wyrażająca się w uruchamianiu konkursów dedykowanych różnym sektorom gospodarki, typom wykonawców projektów czy tzw. beneficjentów końcowych. Różnorodność oferty odpowiada specyfice wielu branż oraz grup docelowych. Uwzględnia np. szczególne wyzwania stojące przed branżą motoryzacyjną

¹⁵ NCBR przetestuje autonomiczne pojazdy transportu publicznego w Jaworznie, <http://www.ncbr.gov.pl/aktualnosci/art,6316,ncbr-przetestuje-autonomiczne-pojazdy-transportu-publicznego-w-jaworznie.html> (dostęp: 16.07.2018).

lub stoczniową (programy INNOMOTO i INNOShip), specyfikę danego regionu (np. wspólne przedsięwzięcie z województwem lubelskim w obszarze technologii fotonicznych czy z województwem łódzkim pn. „Łódzkie w dobrym zdrowiu”) oraz określonej grupy wykonawców (oddzielny nabór wniosków w konkursie „Szybka ścieżka” dla MŚP i dla dużych firm). Zdecydowana większość wymienionych programów finansowana jest ze środków europejskich – z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (POIR), którego głównym celem jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Założeniem POIR jest wspieranie projektów „od pomysłu do przemysłu”, a więc dla całego procesu powstawania innowacji, począwszy od fazy koncepcji, przez etap prac B+R, aż po komercjalizację. W perspektywie finansowej 2014–2020 NCBR otrzymało ambitne zadanie wdrażania instrumentów POIR do wysokości 59% jego alokacji krajowej, tj. środków w wysokości 6 mld euro w ramach osi I („Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa oraz konsorcja naukowo-przemysłowe”) i osi IV („Zwiększenie potencjału naukowo-badawczego”).

Wymiernym efektem uruchomienia przez NCBR programów finansowanych z POIR jest wyraźny wzrost wkładu własnego przedsiębiorców w realizację przedsięwzięć badawczo-rozwojowych. Średni wkład własny przedsiębiorstw w POIR wynosi 40% (stan na 26.03.2018)¹⁶. Przedsiębiorcy przeznaczyli ok. 5,9 mld zł na realizację projektów o wartości ok. 14,7 mld zł (dofinansowanie NCBR wyniosło ok. 8,8 mld zł). Dzięki temu intensyfikuje się popyt na innowacje wśród przedsiębiorców, zwiększa się skala zaawansowanych technologii i produktów wysoko przetworzonych, charakteryzujących się dużą wartością dodaną i przeznaczonych zarówno na rynek krajowy, jak i globalny. NCBR poprzez dofinansowanie niejako „ubezpiecza” prowadzenie prac B+R na wypadek ich fiaska.

Dystrybucja środków publicznych pochodzących z budżetu UE podlega szczegółowym kontrolom ze strony uprawnionych podmiotów (Komisja Europejska, Instytucja Zarządzająca – MR/MiR, MNiSW, CPPC¹⁷, NIK, MF). W roku 2016 przeprowadzono w NCBR 19 kontroli tylko w zakresie wydatkowania środków europejskich, a w 2017 – 15 takich procedur.

Realizacja założonych celów w zakresie kontraktacji i certyfikacji dla programów operacyjnych Inteligentny Rozwój (POIR) oraz Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER), systematycznie wzrastająca baza wnioskodawców aplikujących o środki do NCBR oraz poprawiający się wskaźnik BERD dla Polski pozwalają sformułować wniosek, że decyzja o powierzeniu Narodowemu Centrum

¹⁶ Dane własne NCBR.

¹⁷ <https://cppc.gov.pl/>

Badań i Rozwoju roli instytucji pośredniczącej była zasadna i przyniosła konkretne efekty.

7. Programy kształcenia uwzględniające zdobywanie wiedzy z zakresu przedsiębiorczości

Ogólnoświatowe rankingi dotyczące innowacyjności gospodarki nie plasują nas w czołówce. W rankingu *Innovation Union Scoreboard 2017*¹⁸ Polska plasuje się na 25. miejscu (w 2015 roku było to miejsce 24.) na 28 państw członkowskich UE. Analiza leżąca u podstaw umiejscowienia naszego kraju na czwartej pozycji od końca rankingu wskazuje, że polska gospodarka charakteryzuje się niskim poziomem wskaźników opisujących większość badanych obszarów potencjału innowacyjnego zarówno w odniesieniu do innowacyjnych liderów UE, jak i krajów UE o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego, tj. Czech, Węgier i Słowenii¹⁹.

Z drugiej strony w ostatnich latach obserwujemy coraz bardziej przychylny stosunek Polaków do przedsiębiorczości²⁰. W roku 2017 zadeklarowało go 71% respondentów, a wśród osób przed 35. rokiem życia osiągnął on aż 82%. Młodzi ludzie częściej niż reszta społeczeństwa zastanawiają się też nad rozpoczęciem własnej działalności. Takich osób ogółem jest 41% (o 3% więcej niż przed rokiem), ale w najmłodszej grupie wiekowej (do 35. roku) – aż 57%, czyli o 10% więcej niż przed rokiem²¹. Dane te pokazują, że w najbliższej przyszłości możemy oczekiwać zakładania większej liczby start-upów, które aby przetrwać na rynku, muszą zaferować nową jakością opartą na innowacjach. Przykłady gospodarek o najwyższych wskaźnikach innowacyjności (Izrael, USA, Szwecja czy Finlandia) pokazują, jak ważne jest zachęcanie do przedsiębiorczości na wszystkich etapach edukacji. Idąc za tym przykładem, także w Polsce warto poważnie rozważyć uzupełnienie programów kształcenia o zagadnienia dotyczące przedsiębiorczości, mechanizmów rynkowych, kumulowania majątku narodowego i prywatnego, szacowania ryzyka inwestycyjnego oraz nawyku oszczędzania.

¹⁸ *European Innovation Scoreboard 2017*, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/European_Innovation_Scoreboard_2017.pdf (dostęp: 16.07.2018).

¹⁹ E. Dworak, M. Grzelak, *Innowacyjność polskiej gospodarki według rankingów międzynarodowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CIV, s. 255.

²⁰ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, *Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce: Przegląd OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

²¹ Amway Global Entrepreneurship Report 2016.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, mając do dyspozycji środki finansowe na badania zorientowane na innowacje, z puli pomysłów złożonych w formie wniosków projektowych wybiera te najlepsze, z potencjałem na sukces rynkowy. Aby takich dobrych pomysłów było jak najwięcej, potrzebne jest zachęcanie młodych pokoleń studentów, badaczy i przedsiębiorców, zarówno początkujących, jak i tych bardziej doświadczonych, do myślenia w kategoriach innowacyjności. NCBR uczestniczy w szeregu wydarzeń o charakterze informacyjnym (spotkania informacyjne dla przedsiębiorców czy cykl spotkań w regionach pod nazwą „NCBR dla firm”), promocyjnym (konferencje, targi, wystawy) czy edukacyjnym (Piknik Naukowy²²) w celu pokazania szerokiemu gronu odbiorców, jak nauka może przekładać się na technologie zmieniające nasze codzienne życie.

8. Unowocześnienie polskiej armii oraz zwiększenie bezpieczeństwa państwa

Poza portfolio programów ukierunkowanych na cywilne rozwiązania technologiczne Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jest także operatorem programów i projektów badawczych, które mają za zadanie zwiększyć potencjał kraju w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Elementy te decydują o pozycji Polski w świecie, umocowaniu w sojuszach międzynarodowych i – co z tym związane – o atrakcyjności inwestycyjnej kraju (m.in. ze względu na zabezpieczenie wieloletnich inwestycji podmiotów zagranicznych). W ramach ogłaszanych przez Centrum konkursów finansowane są przedsięwzięcia, które wpływają na rzeczywistą poprawę bezpieczeństwa narodowego. Celem realizowanych programów i projektów jest nie tylko zwiększenie potencjału polskich podmiotów naukowych i przemysłowych, lecz także dążenie do niezależności technologicznej poprzez tworzenie polskiego „know-how” w zakresie technologii krytycznych dedykowanych bezpieczeństwu i obronności.

NCBR ściśle współpracuje z Ministerstwem Obrony Narodowej. Po uzgodnieniu z resortem wymagań funkcjonalno-taktycznych produktów, które mają zostać opracowane w toku realizacji projektów badawczych, Centrum uruchamia procedurę konkursową. W jej toku odbywa się monitoring realizowanych prac badawczych gwarantujący sprawną realizację celów kluczowych z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa Polski oraz jej sojuszników.

²² <http://pikniknaukowy.pl>

Kluczowy dla powodzenia całego procesu konkursowego jest transfer wiedzy i doświadczenia naukowców i inżynierów specjalizujących się w technologiach podwójnego przeznaczenia do sektora wojskowego oraz związanego z bezpieczeństwem narodowym. Efektem tego transferu są rozwiązania charakteryzujące się konkurencyjnością nie tylko na rynku krajowym, ale i międzynarodowym. Dają one możliwość rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego oraz osiągnięcia nowych zdolności operacyjnych Siłom Zbrojnym RP.

Projekty finansowane przez NCBR mają na celu opracowanie m.in.:

- nowego, kołowego transportera opancerzonego, który w przyszłości ma zastąpić aktualnie użytkowany pojazd znajdujący się na uzbrojeniu Sił Zbrojnych RP i wykorzystywany m.in. przez polskie kontyngenty wojskowe podczas operacji zagranicznych;
- tzw. tarczy antydronowej – wielosensorowego systemu do wykrywania i śledzenia bezzałogowych statków powietrznych;
- nowego bojowego, pływającego wozu piechoty;
- dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm armatohaubic samobieżnych;
- nowoczesnych aktywnych i pasywnych radarów przeciwlotniczych oraz przeciwrakietowych.

9. Mechanizmy finansowania oparte na strategiach inwestycyjnych oraz instrumenty zwrotne

Prognozy dotyczące rozwoju rynku B+R w kolejnych latach, dostępności źródeł finansowania europejskiego w następnych 7-letnich perspektywach finansowych UE²³ oraz przykłady państw takich jak Izrael czy Stany Zjednoczone każą przywiązywać coraz większą wagę do zwrotnych mechanizmów finansowania.

System finansowania zwrotnego opiera się na tworzeniu zachęt dla sektora prywatnego w celu współinwestowania i dzielenia się ryzykiem finansowym. Współinwestorami w tym przypadku

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

jest państwo (poprzez agencje takie jak NCBR czy PFR) oraz podmiot prywatny odgrywający rolę funduszu kapitałowo-inwestycyjnego. NCBR wspólnie z doświadczonymi partnerami uruchomiło dwa tzw. fundusze funduszy, tj. NCBR VC i NCBR CVC. Ich celem jest inwestowanie w małe i średnie firmy o profilu technologicznym z wysokim potencjałem wzrostu. Po uzyskaniu ekonomicznej zyskowności przedsięwzięcia fundusze wyjdą z inwestycji, a uzyskany tą drogą zwrot zainwestowanych środków posłuży realizacji kolejnych projektów.

NCBR zainicjowało ponadto proces wspierania najbardziej innowacyjnych (a jednocześnie obciążonych największym ryzykiem) projektów B+R poprzez wehikuly inwestycyjne powstałe w programie BRIDGE Alfa. Ich zadaniem jest wyszukiwanie innowacyjnych pomysłów, a następnie współfinansowanie procesu weryfikacji racjonalności ich założeń w fazie *proof-of-principle* i/lub *proof-of-concept*. Wehikuly te udzielają wsparcia na wczesnych etapach prac badawczo-rozwojowych nad nowymi technologiami, co zwiększa szanse na pozyskanie finansowania rozwoju tych technologii w kolejnych etapach z prywatnych funduszy inwestycyjnych. Powstała dzięki programowi BRIDGE Alfa sieć stworzy ekosystem wspierający inkubację spółek spin-off oraz firm typu start-up.

Opisane powyżej inicjatywy stanowią zapowiedź większego akcentowania w przyszłości instrumentów zwrotnych w ofercie NCBR. Instrumenty te są efektem naturalnej ewolucji od pełnych dotacji przez mechanizmy koinwestycyjne po instrumenty zwrotne, które tworzą zachęty do przyciągania sektora prywatnego, w celu współinwestowania i dzielenia się ryzykiem finansowym. Celem tych działań jest zgromadzenie puli środków, które będą „zarabiały same na siebie”, a więc przynosiły zysk z inwestycji. Doświadczenie we współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi, zdobyta praktyka w uruchamianiu programów ukierunkowanych na określone cele rozwojowe oraz możliwość podjęcia ryzyka niepowodzenia projektu na etapie prac badawczo-rozwojowych sprawia, że Centrum jest dobrze przygotowane do inicjowania tego typu rozwiązań. Zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowania jako wyodrębnionej części alokacji przeznaczonej dla sektora badawczo-rozwojowego w Polsce wydaje się konieczne w celu uzyskania satysfakcjonującego efektu dźwigni dla środków publicznych²⁴.

²⁴ Aktualizacja analizy w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020. Raport metodologiczny, http://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/przeczytaj-analizy-aporty-i-podsumowania/opracowania-i-analazy/2017/04/Raport_metodologiczny_ex_ante_IF.pdf, s. 13 (dostęp: 16.07.2018).

Podsumowanie

Działalność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – jako wiodącego w Europie Środkowo-Wschodniej ośrodka wspierania innowacji – jest przykładem udanej transformacji systemu zarządzania nauką i badaniami. Odejście od przydziału środków na instytucje i kadry naukowe na rzecz modelu opartego na procesach konkurencyjnych przeorientowało polską naukę na myślenie projektowe oraz w sposób wymierny zwiększyło efektywność prac badawczych. Wartością dodaną tej zmiany jest połączenie sił naukowców z potencjałem wdrożeniowym przemysłu, czego efektem są nowe technologie, produkty powstające na ich bazie oraz zwiększająca się rola krajowego zaplecza kapitałowo-inwestycyjnego. O sile państwa wielkości Polski w dużej mierze decyduje jego elastyczność w dostosowaniu się do zmieniającego się otoczenia gospodarczego czy politycznego. Aby uzyskać tę elastyczność, niezbędne są inwestycje w kapitał ludzki oraz w rozwój technologii. Podjęte zmiany wynikają z troski państwa o jego długofalowy potencjał rozwojowy oparty na dywersyfikacji gospodarczej i zabezpieczeniu źródeł dochodu narodowego. Efekty działań podjętych oraz zrealizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju coraz wyraźniej przekładają się na rozwój technologiczny poszczególnych przedsiębiorstw czy sektorów.

Bibliografia

- Aktualizacja analizy w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020. Raport metodologiczny, http://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/przezytaj-analizy-aporty-i-podsumowania/opracowania-i-analazy/2017/04/Raport_metodologiczny_ex_ante_IF.pdf (dostęp: 16.07.2018).
- Amway Global Entrepreneurship Report 2016.
- Centrum Projektów Polska Cyfrowa, <https://cppc.gov.pl/> (dostęp: 16.07.2018).
- Dworak E., Grzelak M., *Innowacyjność polskiej gospodarki według rankingów międzynarodowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CIV.
- Dziedzic B., *Zapomniany polski Bill Gates: Jacek Karpiński wyprzedził swoją epokę o kilkadziesiąt lat*, <http://www.polskatimes.pl/artukul/795817,zapomniany-polski-bill-gates-jacek-karpinski-wyprzedzil-swoja-epoke-o-kilkadziesiat-lat,id,t.html> (dostęp: 16.07.2018).
- Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2016 r.*, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3313/4/1/1/research_and_experimental_development_in_poland_in_2016.pdf (dostęp: 16.07.2018).
- European Innovation Scoreboard 2017*, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/European_Innovation_Scoreboard_2017.pdf (dostęp: 16.07.2018).
- Kujawski A., *Wojciech Rubinowicz (1889–1974)*, „Nauka Polska” 1975, nr 6.
- NCBR przetestuje autonomiczne pojazdy transportu publicznego w Jaworznie, <http://www.ncbr.gov.pl/aktualnosci/art,6316,ncbr-przetestuje-autonomiczne-pojazdy-transportu-publicznego-w-jaworznie.html>, (dostęp: 16.07.2018).

- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce: Przegląd OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Piknik Naukowy Polskiego Radia i Centrum Nauki Kopernik, <http://pikniknaukowy.pl> (dostęp: 16.07.2018).
- Raport roczny NCBR 2015, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/media/ncbr_raport-2015_v24_light.pdf (dostęp: 16.07.2018).
- Raport roczny NCBR 2016, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/media/ncbir_raportpl_net.pdf (dostęp: 16.07.2018).
- Raport roczny NCBR 2017, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/monitoring/publikacje/raporty/ncb_016_raport_roczny_v12_web.pdf (dostęp: 16.07.2018).

- Schinzel A., *Rola Wacława Sierpińskiego w historii matematyki polskiej*, „Roczniki Polskiego Towarzystwa Matematycznego. Seria II: Wiadomości Matematyczne XXVI (1984)”.
- Wacławek W., Wacławek M., *Wojciech Świątosławski. Najwybitniejszy polski fizykochemik*, „Chemia-Dydaktyka-Ekologia-Metrologia”, nr 1–2.
- Wstępne założenia do zmiany systemu badań naukowych i prac rozwojowych*, https://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/2d8943858b074c-02539394c6ec0aab16.pdf (dostęp: 16.07.2018).

**Sądowoadministracyjna kontrola
legislacji administracyjnej
– doświadczenia i perspektywy**

DOROTA DĄBEK

Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego

Katedra Prawa Administracyjnego UJ

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Streszczenie:

Istotną formą działania administracji jest stanowienie przez nią źródeł prawa, które tworzą wiążące podstawy prawne dla wszelkich dalszych jej działań. Ta sfera funkcjonowania administracji musi być poddana skutecznej kontroli sądowej. Współczesny polski system tej kontroli – rozdzielony pomiędzy dwa organy sądowe: Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne – zawiera liczne wady, których korekta jest niezbędna dla stworzenia skutecznej ochrony jednostki przed nielegalnym prawem stanowionym przez administrację. W artykule omówiono najpoważniejsze ograniczenia sądownoadministracyjnej kontroli legalności prawa oraz wskazano na konieczność systemowych zmian porządkujących i korygujących.

Abstract:

An important form of public administration's activity is law-making by administrative bodies. These administrative sources of law are the binding legal basis for all further administrative actions. This sphere of administration has to be subject to an effective judicial control. The current Polish system responsible for this control – divided into two judicial bodies: Constitutional Court and administrative courts – contains many legal defects, which are crucial to be corrected in order to create one's efficient protection from an illegal law established by administration. The article discusses the most serious limitations of judicial control of legality of administrative law-making and depicts the need of implementing some organising and correcting changes to the system.

1. Wprowadzenie

Dobra administracja to jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Potrzeba jej zapewnienia jest oczywista. Stanowi jeden z najważniejszych celów, do którego realizacji dążą nowoczesne państwa demokratyczne. Stulecie polskiej administracji to znakomita inspiracja dla refleksji o jej przeszłości i przyszłości, do podsumowań i ocen jej dotychczasowego działania i jednocześnie rozważań na temat współczesnych wyzwań, którym powinna ona sprostać.

Podstawowym zadaniem administracji jest wykonywanie prawa ustanowionego przez władzę ustawodawczą. Nasza uwaga koncentruje się zazwyczaj właśnie na tej sferze działania administracji. Chętnie w tym kontekście przypominamy to, że władza działa na podstawie prawa i w jego granicach oraz że powinna być mu posłuszna. Sięgamy też do historii, powołując się np. na Arystotelesa, który podkreślał, że najważniejsi urzędnicy, obejmując urząd, powinni przysięgać, że będą rządzić wedle prawa¹.

Naszej uwadze nie powinno jednak umykać to, że prawo jest w dużej części tworzone przez samą administrację. Rolą administracji jest wprowadzić co do zasady stosowanie prawa, jednak wyposażona ona została także w kompetencje prawotwórcze, i to o bardzo dużym znaczeniu praktycznym. Źródła prawa stanowione przez administrację są wprowadzić (co do zasady) niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, o podstawowej randze prawnej, ale mają one ogromne znaczenie w praktyce działania administracji, stanowiąc bardzo ważną podstawę kształtowania praw i obowiązków jednostki. Administracja sama zatem stanowi dla siebie podstawy prawne działania, którymi potem, czyli w toku tego działania, jest związana. Ważnym elementem w procesie „dobrego administrowania” jest zatem zagwarantowanie prawidłowości spełniania przez administrację jej funkcji prawotwórczej.

Działania mające zapewnić realizację tego ambitnego celu muszą być wielokierunkowe. Z jednej strony bowiem konieczne są

¹ Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Wydawnictwo Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1931. Por. szerzej m.in. M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 187 i n.

odpowiednia wiedza i doświadczenie podmiotów administracyjnych, które mają za zadanie tworzyć prawo, oraz precyzyjne uregulowanie procedur tworzenia tego prawa przez administrację, co pozwoli uniknąć błędów w procesie prawotwórczym. Z drugiej strony natomiast, biorąc pod uwagę, że to wszystko może okazać się niewystarczająco skuteczne i w procesie tworzenia prawa może jednak dochodzić do jego naruszeń, bardzo ważny jest szczelny system kontroli legalności prawa tworzonego przez administrację, który zagwarantowałby ochronę jednostki przed niezgodnymi z prawem aktami legislacji administracyjnej. Powstaje zatem pytanie, kto i przy użyciu jakich instrumentów powinien kontrolować tę sferę działania administracji, aby zapewnić jej właściwą realizację.

2. Model kontroli legislacji administracyjnej

Od zarania dziejów nie budzi wątpliwości to, że każdy obywatel powinien móc zaskarżyć osobę publiczną z powodu nieprzestrzegania prawa². W większości współczesnych państw funkcję kontrolną nad prawotwórstwem administracyjnym powierzono niezawisłym sądom. System kontroli legislacji administracyjnej jest jednak różny w poszczególnych krajach. Niekiedy jest to system skoncentrowany, w którym kontrolę według jednolitego kryterium powierza się jednemu sądowi, natomiast w innych systemach prawnych ta kontrola jest rozproszona, podzielona pomiędzy różne podmioty i oparta o różne kryteria.

W Polsce przyjęto drugi z tych modeli. Sądowa kontrola legislacji administracyjnej powierzona została dwóm różnym sądom: Trybunałowi Konstytucyjnemu, który kontroluje zgodność z ustawami i Konstytucją rozporządzeń stanowiących przez organy administracyjne, oraz sądom administracyjnym, które kontrolują legalność (zgodność z prawem) aktów prawa miejscowego, stanowiących przez organy samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W obu wypadkach Arystotelesowskie prawo do zaskarżenia organu władzy z powodu nieprzestrzegania przez niego prawa jest jednak ograniczone. Żaden z tych sądów nie działa z urzędu. Sądową kontrolę w obu wypadkach zainicjować musi podmiot zewnętrzny. W przypadku Trybunału Konstytucyjnego postępowanie kontrolne zmierzające do dokonania kontroli legalności i konstytucyjności rozporządzeń zainicjować może każdy sąd, który ma co do tego wątpliwości w toku rozstrzyganej przez siebie sprawy, oraz jednostka w drodze skargi konstytucyjnej. Wniesienie skargi

² Arystoteles, *Ustrój polityczny...*, op. cit.

konstytucyjnej jest jednak obwarowane licznymi ograniczeniami. Może ona bowiem zostać złożona dopiero po wyczerpaniu wszelkich innych środków prawnych przysługujących jednostce. Stanowi zatem środek ochrony ostatecznej wtedy, gdy indywidualne środki ochrony nie okazały się skuteczne.

Jeszcze większe bariery w dostępie do sądowej kontroli legalności prawa stanowiącego przez administrację istnieją przed sądami administracyjnymi. Ich kompetencji powierzono kontrolę zgodności z prawem aktów prawa miejscowego, ale zostały one niestety przez ustawodawcę ograniczone przez wiele różnych konstrukcji i instrumentów prawnych³.

3. Ograniczenia sądowoadministracyjnej kontroli legislacji administracyjnej

3.1. Legitymacja skargowa

Wśród instrumentów prawnych, które prowadzą do ograniczenia prawa do sądu w zakresie kontroli legalności prawa miejscowego, w pierwszej kolejności wymienić trzeba to, że zbyt wąsko określono legitymację skargową dotyczącą skarg na uchwały lub zarządzenia podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej, w tym na akty prawa miejscowego. Sądowoadministracyjna kontrola jest w Polsce uruchamiana skargą wniesioną przez jednostkę. W najbardziej typowych sprawach poddanych kognicji sądów administracyjnych, tj. kontroli legalności decyzji administracyjnych, skargę może wnieść każdy, kto ma w tej kontroli interes prawny⁴. W przypadku natomiast skarg na akty prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązujące źródła prawa, skargi do sądu nie może wnieść każdy, lecz tylko „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżonym aktem prawa miejscowego”⁵. Legitymacja skargowa została zatem bardzo poważnie ograniczona – kontrola sądowa jest bowiem uruchamiana jedynie wtedy, gdy skarżący wykaże, że akt, który chce jej poddać, naruszył jego

³ Instrumenty prawne rozumiane są w tym artykule szeroko, jako normy lub zespoły norm o charakterze przedmiotowym i teleologicznym.

⁴ Art. 50 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁵ Art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2016, poz. 446; art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2015, poz. 1445; art. 90 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. 2016, poz. 486; art. 63 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2015, poz. 525.

interes prawny lub uprawnienie. Kwestionowany akt musi zatem już obowiązywać i musiał już wywołać negatywne skutki dla interesu prawnego skarżącego.

Samo pojęcie interesu prawnego nie zostało zdefiniowane normatywnie. Jest ono doprecyzowywane przez doktrynę i orzecznictwo. W doktrynie interes prawny jest rozumiany wąsko. Przyjmuje się mianowicie, że musi on być oparty na prawie materialnym (a więc wynikać z prawa materialnego). Posiadanie interesu prawnego oznacza konieczność wskazania przepisu prawnego uprawniającego dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Warunkiem jest więc to, by interes prawny opierał się na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego – własnym, indywidualnym, konkretnym, bezpośrednim, realnym i aktualnym.

Do zainicjowania kontroli legalności aktów prawa miejscowego nie wystarcza posiadanie interesu prawnego, lecz konieczne jest wykazanie tego, że doszło do jego naruszenia. W orzecznictwie podkreśla się, że kryterium naruszenia interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego, oznacza, że akt ten musi naruszać interes prawny skarżącego. Ze skargą może więc wystąpić podmiot, który wykaże związek między interesem prawnym chronionym przez przepisy prawa materialnego a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżonym aktem musi w dacie wniesienia skargi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków. Nawet ewentualna sprzeczność aktu z prawem nie daje zatem legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli akt ten nie naruszył prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego⁶. Obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, lecz także naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia zaistniałym w dacie wnoszenia skargi spoczywa na skarżącym. To skarżący musi udowodnić istnienie związku pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją a zaskarżoną uchwałą⁷.

⁶ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 roku, sygn. akt I SA 1748/83; wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 roku, II SA 74/96, sygn. akt ONSA 1997, z. 2, poz. 89; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 roku, sygn. akt II SA 1933/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 170; wyrok NSA z dnia 4 września 2001 roku, sygn. akt II SA 1410/01, LEX nr 53376; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 roku, sygn. akt I OSK 715/05, LEX nr 192482; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 roku, sygn. akt II OSK 84/08; też wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 roku, sygn. akt II OSK 2451/11 i wiele innych.

⁷ Por. m.in. wyrok SN z dnia 7 marca 2003 roku, sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114.

Do skuteczności skargi konieczne jest zatem wykazanie, że w konkretnym wypadku kwestionowany akt pozbawia skarżącego jego interesu prawnego albo go ogranicza. Skarżący musi wskazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu chronionego prawem⁸.

Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego ograniczenia legitymacji skargowej. Akty prawa miejscowego to powszechnie obowiązujące źródła prawa, dlatego kontrola zgodności z prawem ich wydawania powinna mieć charakter obiektywny. Tymczasem w przypadku administracyjnych aktów indywidualnych sądowa kontrola jest oparta na kryterium obiektywnym (sąd bada, czy poprzez wydanie zaskarżonego aktu nie ucierpiał ustanowiony przez państwo porządek prawny), natomiast w odniesieniu do powszechnie obowiązujących źródeł prawa ograniczona jest ona bardzo wąsko ukształtowaną legitymacją skargową, a w ślad za tym nie idą kompetencje sądu w zakresie orzekania⁹.

Przyjęta w Polsce zasada – ograniczająca możliwość wniesienia skargi do sądu jedynie przez kogoś, kto zdoła wykazać, że dany akt naruszył jego interes prawny lub uprawnienie – w wielu wypadkach prowadzi do pozbawienia sądu możliwości przeprowadzenia kontroli legalności prawa stanowionego przez administrację. Sąd nie działa z urzędu. Może się zatem zdarzyć, że nawet jeżeli sąd dostrzeże, że akt legislacji administracyjnej dotknięty jest wadami istotnymi, nie może przejść do kontroli legalności danego aktu legislacji administracyjnej, jeśli skarżący nie wykaże, że jego interes prawny został naruszony. Z tego powodu zdarza się, że akty legislacji administracyjnej unikają sądowej kontroli, przez co prawa indywidualne jednostek nie są należycie chronione. Takie akty legislacji administracyjnej – niezgodne z prawem, a nieskontrolowane przez sąd z powodu uchybień dotyczących legitymacji skargowej skarżącego – będą mogły stanowić wiążącą podstawę prawną dla administracji w kolejnych indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięciach przez nią wydawanych wobec kolejnych osób w przyszłości. Konstrukcja systemu kontrolnego nie gwarantuje zatem ich pełnej sądowej kontroli, na co zwraca się uwagę w doktrynie od dawna, ale niestety bezskutecznie¹⁰. Uzasadniony

⁸ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 roku, sygn. akt OSK 1563/04, LEX nr 171196; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 roku, sygn. akt II OSK 1127/05, LEX nr 194894; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 roku, sygn. akt II OSK 84/08.

⁹ Por. szerzej m.in.: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 271–276.

¹⁰ Por. m.in.: J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „PiP” 1991, z. 10, s. 48; W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „ZNSA” 2009, nr 5, s. 39 i n.; M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „ZNSA” 2009, nr 3, s. 44 i n.; por. też wyrok TK z dnia 16 września 2008 roku, SK 76/06.

wyda się więc postulat głębokiej rekonstrukcji legitymacji skargowej w przypadku tzw. skargi powszechnej, poprzez oparcie legitymacji skargowej na tej samej przesłance co w przypadku decyzji czy postanowień, a więc przyznanie prawa do skargi każdemu, kto ma w tym interes prawny.

3.2. Rodzaje rozstrzygnięć sądu

Wśród najistotniejszych ułomności systemu sadowoadministracyjnej kontroli aktów legislacji administracyjnej należy też wskazać nieprecyzyjność podstaw prawnych orzekania przez sąd. W rezultacie trudno jednoznacznie ustalić katalog rodzajów rozstrzygnięć sądu, jakie mogą zapaść po przeprowadzonej przez sąd kontroli legalności powszechnie obowiązujących źródeł prawa stanowionych przez organy administracji publicznej. Jest to zagadnienie o podstawowym znaczeniu dla zasad sądowej kontroli, a tymczasem ich obecne rozproszenie w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w ustrojowych ustawach samorządowych powoduje zasadnicze wątpliwości w tym zakresie. Mianowicie dla wyników kontroli legalności uchwał lub zarządzeń ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje dwa rodzaje rozstrzygnięć, w zależności od stopnia wadliwości aktu: sąd administracyjny stwierdza nieważność aktu w całości lub w części, gdy uwzględnia skargę na akt prawa miejscowego (art. 147 § 1 p.p.s.a.), albo stwierdza, że akt wydano z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.), w przypadku gdy przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. Z kolei samorządowe ustawy ustrojowe również przewidują orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa, z tym że odnoszą je do sytuacji, w których to naruszenie nie jest istotne, a skutki takiego orzeczenia nie powodują wyeliminowania uchwały lub zarządzenia z porządku prawnego (por. np. art. 91 ust. 4 u.s.g.)¹¹.

Ta nieprecyzyjność i niespójność regulacji powoduje uzasadnione trudności w orzecznictwie.

¹¹ Na marginesie warto też zwrócić uwagę na to, że ustawy samorządowe przewidują jeszcze jeden rodzaj orzeczeń: orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem (art. 94 u.s.g., art. 82 u.s.p., art. 83 u.s.w.), o którym nie wspomina Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jest ono wydawane wtedy, gdy istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, ale od podjęcia uchwały lub zarządzenia upłynął już rok, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru w terminie 7 dni (lub 2 dni w przypadku przepisów porządkowych) albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, a do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

Po pierwsze, nie ma pełnej jasności co do tego, jakie są skutki orzeczenia sądu stwierdzającego wydanie uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa¹². Nie wiadomo zatem, czy orzeczenie tej treści jest równoznaczne w skutkach z orzeczeniem, o którym mowa w ustawach samorządowych, a więc czy kontrolowana uchwała lub zarządzenie tracą moc z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, czy też może sąd stwierdził jedynie nieistotne naruszenia prawa i badana uchwała lub zarządzenie nadal obowiązują.

Po drugie, niespójność systemowa regulacji rodzajów wad i będących ich następstwem rodzajów rozstrzygnięć sądu przejawia się też w tym, że niekiedy ustawy szczegółowe wyraźnie wprowadzają kryteria nieważności, a zatem nie odwołują się do gradacji wad (istotne i nieistotne naruszenie prawa) ani nie pozostawiają sądowi ich oceny, lecz same przesadzają skutek, jaki dany rodzaj wady ma wywoływać¹³.

Po trzecie, wydaje się, że na tej ogólnej, przywołanej powyżej podstawie z art. 147 § 1 p.p.s.a. rozstrzygnięcie o tym, czy akt wydano z naruszeniem prawa, zapaść może zarówno wobec samorządowych aktów prawa miejscowego, jak i aktów administracji rządowej. Ponieważ jednak w Ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie przewidziano gradacji wad w postaci ich podziału na istotne i nieistotne naruszenia prawa, nie wiadomo, jakimi kryteriami miałyby się w takim przypadku kierować sąd administracyjny.

Niezbędne jest zatem uporządkowanie i doprecyzowanie tych regulacji, tak aby sądowa kontrola prawa tworzonego przez administrację była skuteczna, a wydawane przez sąd wyroki nie budziły wątpliwości co do ich treści i skutków, jakie wywołują dla dalszego obowiązywania kontrolowanych aktów.

3.3. Skutek prawny kontroli sadowoadministracyjnej

Wśród najważniejszych wad systemu sadowoadministracyjnej kontroli legalności prawa miejscowego wymienić należałoby także fundamentalne wręcz wątpliwości, jakie budzi pytanie o skutek prawny rozstrzygnięć sądu wydanych wobec aktów prawa miejscowego. W ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami

¹² Por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 roku, II SA/Wr 651/13.

¹³ Por. np. art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzenia studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność studium lub planu.

administracyjnymi przewidziano mianowicie, że indywidualne akty wydane na podstawie aktów prawa miejscowego, których nieważność stwierdził sąd administracyjny po przeprowadzonej kontroli ich legalności, „podlegają wzruszeniu w trybie i na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach”. Problem jednak w tym, że takich odrębnych przepisów, które przewidywałyby skutek w postaci wzruszenia, po prostu nie ma. A zatem w tak zasadniczej kwestii dla całego systemu kontroli legalności prawa jak skutek prawny tej kontroli nie ma wyraźnej regulacji prawnej. Nie sposób zatem uznać, że ten system jest kompletny i skuteczny.

Doktryna próbuje wypełnić ten brak legislacyjny, proponując jego rozwiązanie poprzez wskazanie rodzaju skutków, które kryją się pod niejasnym sformułowaniem ustawodawcy „wzruszenie”. Trzeba jednak podkreślić trudność problemu – choć upłynęło wiele lat od wprowadzenia analizowanych regulacji prawnych (ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest z 2002 roku, a weszła w życie od 1 stycznia 2004 roku), w doktrynie nie zdołano wypracować zgodnego i pewnego stanowiska w tej kwestii.

W moim przekonaniu powinno się przyjąć, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie którego wydane były decyzje administracyjne w indywidualnych i konkretnych przypadkach, rodzi skutek w postaci podstawy do stwierdzenia nieważności tych decyzji jako wydanych bez podstawy prawnej (art. 156 par. 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego rodzi bowiem skutek *ex tunc*, eliminując ten akt z mocą wsteczną, a więc powodując przyjęcie fikcji, że ten akt – obarczony od początku wadą kwalifikowaną – nie obowiązywał. Powinny być zatem wyeliminowane z obrotu prawnego wszelkie skutki prawne, które ten akt wywołał. Mam jednak świadomość, że proponowane przeze mnie rozwiązanie nie jest systemowo spójne ze skutkami, jakie wywołuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego eliminujące z obrotu prawnego drugi rodzaj powszechnie obowiązujących źródeł prawa stanowiących przez administrację, tj. rozporządzeń, na skutek zakwestionowania ich zgodności z ustawami lub Konstytucją. W takim bowiem przypadku ustawodawca wyraźnie przesądził, że wydane na ich podstawie decyzje administracyjne mogą podlegać wzruszeniu w postaci możliwości wznowienia postępowania administracyjnego w tych sprawach (art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego). Jest to jednak różnica systemowa wywołana przez samego ustawodawcę. O ile bowiem w przypadku sądowoadministracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego przewidział on wynik tej kontroli w postaci stwierdzenia nieważności aktu, a więc jego wyeliminowania z mocą *ex tunc*, o tyle przy

orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego skutek zakwestionowania legalności i/lub konstytucyjności rozporządzeń powstaje *ex nunc*, eliminując je z obrotu prawnego z datą ogłoszenia wyroku przez Trybunał, a nawet później, jeśli odroczył on utratę mocy obowiązującej tego aktu o określony czas. Potwierdza to powyżej sygnalizowaną już konkluzję, że przewidziany w Polsce system sądowej kontroli legalności prawa niestety daleki jest od doskonałości.

3.4. Krąg stron postępowania

Niezbędne wydaje się także doprecyzowanie kręgu stron w tego rodzaju sprawach. Wciąż aktualny pozostaje bowiem spór co do tego, kto powinien być podmiotem reprezentującym prawodawcę lokalnego przed sądem w takich sprawach. Pogląd, że winien być ten organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydał skarżony akt (ponieważ art. 32 p.p.s.a. przewiduje, że stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym są skarżący i organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi¹⁴), nie zyskał akceptacji w orzecznictwie NSA, który w uchwale 7 sędziów uznał, że: „W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (...) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej”¹⁵. Chodzi bowiem o zapewnienie ochrony organu stanowiącego przed sądem, w przypadku gdy skonfliktowany z nią organ wykonawczy nie jest zainteresowany reprezentowaniem jej przed sądem administracyjnym.

Niezbędne wydaje się także doprecyzowanie zasad udziału osób trzecich w takich sprawach. Powinna mianowicie istnieć możliwość przystąpienia do postępowań sądowoadministracyjnych zainicjowanych skargą „powszechną” innych uczestników (osób, które nie brały udziału w postępowaniu, lecz wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego, oraz organizacji

¹⁴ Por. K. Bandarzewski, *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „PiP” 2010, nr 10, s. 63–64; M. Romańska, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012 roku*, I OPS 3/12, OSP 2014, nr 3, s. 367 i n.; w odniesieniu do skarg organów nadzoru także W. Kisiel, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 939; por. także starsze orzecznictwo, np. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 roku, II OSK 168/11. Por. też szerzej na ten temat T. Woś, *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 71 i n.

¹⁵ Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 roku, I OPS 3/12, ONSAWSA 2013, nr 2, poz. 21.

społecznych, jeżeli sprawa dotyczy zakresu ich statutowej działalności – na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a.)¹⁶.

3.5. Bezczyność prawodawcza

Brak skutecznego instrumentu przeciwdziałania bezczynności prawodawczej organów administracji również stanowi poważne ograniczenie efektywności i kompletności aktualnego systemu dotyczącego sądowej kontroli legalności prawotwórczej działalności administracji. Niezgodność z prawem działalności administracji może bowiem polegać nie tylko na stanowieniu niezgodnych z prawem aktów prawa miejscowego, lecz także na braku ich stanowienia w tych wszystkich przypadkach, gdy istnieje tzw. konieczność faktyczna lub prawna ich ustanowienia¹⁷. Obecnie przewidziana, bardzo kontrowersyjna możliwość nakazania przez sąd organowi nadzoru niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko jednostki samorządu terytorialnego¹⁸, którą część orzecznictwa i doktryny próbuje zaadaptować także do przypadków „niewykonywania przez administrację czynności nakazanych prawem” w postaci niestanowienia aktów prawa miejscowego¹⁹, nie może bowiem być uznana za prawidłowy instrument przeciwdziałania bezczynności prawotwórczej administracji²⁰. Podejmowane w doktrynie próby fragmentarycznych rozwiązań tego problemu nie

¹⁶ Obecnie jest to sporne w orzecznictwie: w części orzeczeń dopuszcza się udział innych niż skarżący uczestników na prawach strony, pod warunkiem że spełniają oni specyficzne wymogi dotyczące legitymacji skargowej, a więc wykażą, że ich interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżonym aktem. W części orzeczeń wymaga się także spełnienia warunku w postaci poprzedzenia zgłoszenia do udziału w sprawie wyczerpaniem trybu do wniesienia skargi „powszechnej”, a więc uprzedniego bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Chodzi o sytuacje, gdy art. 33 p.p.s.a. nie znajdzie wprost zastosowania do spraw ze skarg „powszechnych”, ponieważ dotyczy on jedynie tych, w których postępowanie sądownoadministracyjne poprzedzone było klasycznym postępowaniem administracyjnym, czego nie ma w przypadku uchwał lub zarządzeń. W orzecznictwie odnaleźć też można skrajne poglądy odmawiające udziału osób trzecich.

¹⁷ Por. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, op. cit.

¹⁸ Por. m.in. art. 101a u.s.g.

¹⁹ Por np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2010 roku, II SAB/Kr 9/10.

²⁰ Szerzej por. D. Dąbek, *Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego a granice samodzielności samorządu*, (w:) *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, str. 105–127, na temat naruszania przez przepis art. 101a u.s.g. granic przyznanej organom samorządowym samodzielności prawodawczej z powodu przejęcia przez organ nadzoru samorządowych kompetencji prawotwórczych.

zastąpią koniecznej, kompleksowej interwencji ustawodawcy w tym zakresie²¹.

4. Podsumowanie

Stanowienie przez administrację źródeł prawa, w tym prawa powszechnie obowiązującego, pomimo że jest wyjątkiem od wykonawczego charakteru administracji, stanowi bardzo istotną formę jej działania, tworząc wiążące podstawy prawne dla wszelkich dalszych działań administracji. Bardzo ważne zatem jest to, by ta sfera działalności administracji poddana była skutecznej kontroli sądowej. Wiele istotnych korekt zmierzających do zmniejszenia istniejących ograniczeń sądownoadministracyjnej kontroli legalności prawa zostało już dokonanych. Jednymi z najważniejszych było niedawne (przy okazji ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego) zniesienie wymogu poprzedzenia skargi wymogiem wezwania do usunięcia naruszenia prawa oraz ograniczenia terminem do zaskarżenia. W chwili obecnej, w odniesieniu do nowo stanowionych aktów prawa miejscowego, obydwa z tych wymogów już nie obowiązują.

Wskazane powyżej przykłady, ograniczone tylko do wybranych zasad sądownoadministracyjnej kontroli aktów legislacji administracyjnej, dowodzą jednak tego, że dalsze korekty są niezbędne. Konieczne są systemowe zmiany porządkujące i korygujące, które pozwoliłyby wyeliminować obecne jego wady, co umożliwiłoby skuteczną ochronę jednostki przed nielegalnym prawem stanowionym przez administrację. Wciąż bowiem ta ochrona nie jest w polskim systemie prawnym prawidłowo zagwarantowana.

²¹ Na przykład proponowane rozwiązanie dotyczące specjalnego rodzaju skargi na bezczynność w podjęciu uchwały zainicjowanej obywatelską inicjatywą uchwałodawczą – art. 59 ust. 1 Kodeksu samorządu lokalnego, W. Kisiel, *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy. Część 2: Ustrojowa część Kodeksu samorządu lokalnego*, (w:) *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, red. M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 21 i n. Skutkiem uwzględnienia takiej skargi, a więc stwierdzenia przez sąd bezczynności rady (niewprowadzenia w przewidzianym terminie projektu pod obrady rady i niepodjęcia uchwały w tej sprawie), mogłoby być przyjęcie obowiązującego uchwały o treści przewidzianej w projekcie inicjatywy obywatelskiej.

Bibliografia

- Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Wydawnictwo Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1931.
- Bandarzewski K., *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „PiP” 2010, nr 10, s. 63–64.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 271–276.
- Dąbek D., *Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego a granice samodzielności samorządu*, (w:) *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, str. 105–127.
- Kisiel W., (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 939.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „ZNSA” 2009, nr 5, s. 39 i n.
- Kisiel W., *Samodzielność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego: założenia teoretyczne i proponowane przepisy. Część 2: Ustrojowa część Kodeksu samorządu lokalnego*, (w:) *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, red. M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 21 i n.
- Romańska M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012 roku*, I OPS 3/12, OSP 2014, nr 3, s. 367 i n.
- Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 187 i n.
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „ZNSA” 2009, nr 3, s. 44 i n.
- Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 71 i n.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „PiP” 1991, z. 10, s. 48.

Administracja samorządowa wobec wyzwań rozwojowych Polski

HELENA KISIŁOWSKA

Dr hab., prof. Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
Kierownik Katedry Prawa
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Streszczenie

Po prawie 30 latach funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce jego struktura wymaga głębokiej reformy systemowej. Powinna ona iść w kierunku zabezpieczenia rzeczywistej samorządności gminy jako podstawowej jednostki samorządu. Gmina przy tak dużej ilości zadań, a także ze względu na jej istotną rolę społeczną powinna uzyskać większe wsparcie finansowe. Powinna też zachować swoje uprawnienia w zakresie kształtowania przestrzeni. Silna gmina może przejąć szereg zadań powiatu. Pozwoli to na rezygnację z rozbudowanego szczebla samorządu powiatowego i pozyskanie dodatkowych środków finansowych. Struktura dwuszczeblowa samorządu stworzy konieczność wzmocnienia samorządu województwa i ograniczenia dualizmu władzy na szczeblu województwa.

Abstract

After almost 30 years of functioning of the reborn local self-government in Poland, its structure requires a deep systemic reform. It should go in the direction of securing the real self-government of the commune as a basic self-government unit. A commune with such a large number of tasks and also due to its important social role should obtain greater financial support. It should also retain its powers to shape the space. A strong commune can take over a number of tasks of the poviat. This would allow a reduction of the expanded level of poviat self-government and obtaining additional financial resources. The two-level structure of the self-government will create the need to strengthen the voivodship self-government and limit the duality of power at the voivodship level.

1. Wprowadzenie

100-lecie odrodzonej administracji polskiej to również 100-lecie odrodzonego samorządu terytorialnego. I choć przechodził on w tych latach różne koleje, to jednak doświadczenia historyczno-kulturowe i dążenie społeczeństwa do demokracji i zarządzania własnymi sprawami przesądziły o tym, że stał się on dziś trwałym elementem polskiego ustroju. Po latach działalności właściwe wykorzystanie tej instytucji wymaga jednak przemyślenia rozwiązań systemowych. Analiza przyszłości polskich struktur administracji samorządowej oraz roli prawa w organizacji życia społecznego narzuca konieczność uwzględnienia szerszej perspektywy globalnego świata. Gdy rozpatruje się przyszłość na czterech poziomach: globalnym, państwowym, regionalnym i lokalnym, widoczny staje się wzrost znaczenia poziomu regionalnego oraz lokalnego. Nasilające się sytuacje kryzysowe: terroryzm, narkomania, liczne kataklizmy, potęgują wzrost znaczenia państwa i jego roli. Rodzi to zagrożenie dla demokracji. Aby nie doprowadzić do patologii władzy państwowej, konieczna jest rozbudowa instytucji demokracji, w tym przede wszystkim samorządów terytorialnych. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego wymaga wzmocnienia poprzez wyraźne uznanie w Konstytucji prawa obywatela do samorządu i podejmowania przez obywateli decyzji o sobie i swoich sprawach. Jest to konieczne w zglobalizowanym świecie, aby władza gminna była rzeczywiście blisko obywatela, a ludzie nie czuli się zagubieni i wyalienowani. Element skali i rozwój technologii nałoży liczniejsze obowiązki na województwa, które powinny mieć większą samodzielność. Mnożenie szczebli administracji powodujące postępującą izolację władzy nie ma w takiej sytuacji uzasadnienia i stawia pod znakiem zapytania sens dualizmu władzy w województwie. Wzmocnienia potrzebują też miasta-subregiony, odgrywające ogromną rolę cywilizacyjną i przeciwstawną do tworzenia nadmiaru metropolii w świecie. Jednym z podstawowych problemów stał się trwały (zrównoważony) rozwój i związane z nim bezpieczeństwo ekologiczne. Wymaga to pogodzenia wielu sprzecznych interesów i dokonania bardzo trudnych wyborów, co nakłada na organy administracji samorządowej obowiązki hierarchizowania interesów państwa, wspólnot i obywateli. W wielu przypadkach szczególnie cenna

staje się deliberacja. Ogromną rolę ma do odegrania mediacja, która powinna być na stałe usytuowana w strukturach administracji publicznej. Demokratyczne państwo prawa musi budować swoją administrację samorządową w oparciu o zasady *public governance*, traktując obywateli jako rzeczywistych współgospodarzy i współdecydentów.

Jako tezę badawczą artykułu przyjęto, że struktura administracji samorządowej w Polsce wymaga głębokiej reformy systemowej. Konieczne jest zabezpieczenie rzeczywistej samorządności na szczeblu samorządu gminnego z zagwarantowaną prawnie możliwością wpływania na kształtowanie przestrzeni gminnej oraz stałymi dochodami dającymi szansę realizacji przypisanych zadań, a także wzmocnienie roli samorządu wojewódzkiego, co równocześnie powinno wiązać się z ograniczeniem dualizmu administracji: rządowej i samorządowej na szczeblu województwa. Przyjęcie takich założeń wiąże się z koniecznością podjęcia decyzji odnośnie do sensowności utrzymywania dwóch szczebli samorządu lokalnego oraz zaproponowania nowej struktury organizacyjnej obecnych miast na prawach powiatów. Nie można przy tym nie dostrzegać niezbędności oszczędności i racjonalizacji wydatków na administrację publiczną, co wymusza zmiany, które muszą iść w kierunku reformy struktur, lepszego przygotowania kadr, a także efektywniejszego nimi zarządzania. Wspólnym celem działalności administracji publicznej w Polsce powinien być trwały i zrównoważony rozwój w warunkach ograniczenia sporów politycznych i wzmocnienia wspólnych działań na rzecz właściwie rozumianego dobra wspólnego.

2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego

Polska jest państwem o wielowiekowej tradycji samorządu. W dawnej Rzeczypospolitej powstał i rozwijał się szczególnie samorząd miejski. Pierwszym polskim samorządem terytorialnym w nowożytnym znaczeniu tego terminu był ten w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939¹. Jego podstawy doktrynalne obejmowały zarówno elementy naturalizmu², jak i w późniejszym okresie

1 Szerzej na ten temat A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, LexisNexis, Warszawa 2006, a także A. Bosiacki, *Polskie szkoły samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym i ich wpływ na koncepcje samorządu terytorialnego po 1989 r.*, (w:) *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Wydawnictwo WAI NS PW, Warszawa 2010, s. 33–46.

2 St. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 65.

etatyzmu³. Spór ten, jak słusznie podkreśla A. Bosiacki, do dzisiaj rzutuje na współczesne ujęcie instytucji samorządu terytorialnego, zwłaszcza w rozumieniu prawnym – jako zakres praw i obowiązków nadanych przez ustawę, co w kontekście szerokiej dyskusji w nauce europejskiej oraz w przyjętych założeniach, które znalazły się w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, jest ujęciem zbyt wąskim, nieuwzględniającym społecznego aspektu instytucji samorządu, zwłaszcza lokalnego⁴.

W wyniku reformy administracyjnej w kraju w 1990 roku przywrócono samorząd terytorialny⁵. Reformy lat 90. wprowadziły trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny⁶, powiatowy⁷ i wojewódzki⁸. Obecnie w Polsce jest 16 województw, 379 powiatów (w tym 65 miast na prawach powiatu) i 2478 gmin⁹. Warto podkreślić, że samorząd terytorialny jest instytucją działającą we wszystkich systemach demokratycznych. Funkcjonuje pod ochroną państwa, we własnym imieniu, posiadając osobowość prawną. Jego kompetencje obejmują szeroką działalność publiczną. Nadzór państwa dotyczy zgodności działania samorządu z prawem, a nie konkretnej polityki działań. Samorząd według terminologii przyjętej w Unii Europejskiej można podzielić na lokalny i regionalny. W Polsce do szczebla lokalnego zaliczany jest samorząd gminny i powiatowy, a do regionalnego – wojewódzki.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku¹⁰ stanowi, że podstawową jednostką podziału administracyjnego jest gmina. Na poziomie gminy zadaniem samorządu jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności: dbanie o porządek i bezpieczeństwo publiczne, ekologię, komunikację, szkolnictwo, służbę zdrowia i opiekę społeczną. Władze gminy mogą wydawać tzw. przepisy gminne obowiązujące na jej terenie.

W literaturze podkreśla się, że ponieważ gmina jako jedyna jednostka samorządu terytorialnego uzyskała konstytucyjne umocowanie, zajmuje ona wyjątkowe miejsce w ustroju

3 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wydawnictwo Księgarnia św. Wojciecha, Wilno 1934, s. 165 i n.

4 A. Bosiacki, *Polskie szkoły samorządu...*, op. cit., s. 34.

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.

8 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.

9 www.stat.gov.pl (dostęp: 2.07.2018).

10 Art. 164 Konstytucji RP, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

władz publicznych¹¹. Gwoli prawdy historycznej należy zaznaczyć, że Konstytucja RP została uchwalona w 1997 roku, a struktura trójszczeblowa samorządu terytorialnego dopiero w roku 1998 i w momencie dyskusji nad podstawowymi regulacjami Konstytucji nie było jeszcze zgody politycznej co do ostatecznego kształtu struktury samorządu terytorialnego w Polsce¹².

W artykule 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym wymieniono potrzeby wspólnoty, w zakresie których gmina jest zobligowana do ich realizacji. Jest to dość szeroki katalog zadań własnych gminy. Ponadto oprócz ustawy ustrojowej wiele zadań gmin określają ustawy szczegółowe. Oprócz zadań własnych ustawodawca przewidział możliwość wykonywania przez gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz organizacji wyborów powszechnych i referendum. Gmina może też realizować zadania administracji rządowej oraz te z zakresu działalności samorządu powiatowego czy wojewódzkiego na podstawie porozumień z właściwymi jednostkami i organami.

Istotnymi elementami wskazującymi na podstawową rolę samorządu gminy jest domniemanie właściwości gminy oraz zasada subsydiarności. Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji gminie zagwarantowano domniemanie właściwości we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek. Również art. 6 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym zawiera analogiczne unormowanie prawne stanowiące, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Dalej w art. 6 ust. 2 znajdujemy sformułowanie, że: „Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy”¹³. Takie ujęcie znajduje też potwierdzenie w art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sformułowaniu, że: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”, oraz: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”¹⁴. Także

11 Szerzej na ten temat: Z. Cieślak: *Organizacja administracji samorządowej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 199 i n.; a także: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 21.

12 J. Reguński, *Samorządna Polska*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 12.

13 Szerzej na ten temat: T. Moll, *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, styczeń 2011, nr 1, s. 59–69.

14 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Konstytucja RP w preambule odwołuje się do zasady subsydiarności, która sprzyja umacnianiu wspólnot lokalnych w demokratycznym państwie. Podstawowym celem reformy administracji publicznej w latach 90. ubiegłego stulecia było nałożenie na mniejsze wspólnoty tych zadań, których nie musi wykonywać państwo, a które z powodzeniem może realizować samorząd gminny w sposób samodzielny i odpowiedzialny¹⁵.

Jak zauważa W. Federczyk, gminy nie są jedynie jednostkami organizacyjnymi w ramach aparatu władzy publicznej, ale przede wszystkim stanowią związki osób zamieszkałych w danym miejscu¹⁶. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego jest kreatorem rozwoju lokalnego w trzech obszarach zrównoważonego rozwoju: społeczeństwa, gospodarki i środowiska¹⁷.

Zdolność do rozwoju gospodarczego jest uzależniona od sposobu, w jaki funkcjonuje gmina. Wśród działań, które podejmuje samorząd gminny, można wymienić zapewnienie atrakcyjności przestrzeni lokalnej dla inwestycji.

Rada Europy od początku swej działalności wspiera ochronę gmin i samorządu gminnego jako istotną gwarancję demokracji. Już w roku 1951 utworzono Rady Gmin i Regionów Europy¹⁸. Uchwalona w 1985 roku Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁹, ratyfikowana przez większość państw członkowskich Rady, jest ważnym aktem prawa międzynarodowego. Karta stanowi w art. 3 ust. 1, że: „przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistość zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”. Samorząd gminny tworzą mieszkańcy zamieszkali na określonym terytorium. Ich podstawowym wspólnym majątkiem jest przestrzeń²⁰. Dlatego też jedną

15 J. Hryniewicz, (w:) *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hryniewicz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 6–7.

16 W. Federczyk, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, (w:) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, red. K. Głębicka, P. Świał, Wydawnictwo UTH, Radom 2016, s. 13.

17 A. Koźuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, (w:) *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Koźuch, A. Noworól, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Spraw Publicznych, Kraków 2011, s. 10–12.

18 Szerzej na ten temat: M.E. Geis, *Constitutional law fundamentals of municipality self-government*, (w:) *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech*, red. J. Jagoda, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 343–345.

19 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 18.

20 S. Wrzosek, *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Filia w Białymstoku, Białystok 1993, s. 46.

z podstawowych funkcji rady gminy jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²¹.

3. Gospodarka przestrzeni i procesami budowlanymi w gminie jako gwarancja rzeczywistej samorządności

Istotnym problemem dla mieszkańców gminy jest prawidłowe zarządzanie przestrzenią, a także lokalizacja inwestycji, bezpieczna realizacja procesów budowlanych i utrzymanie nieruchomości budowlanych. Gospodarowanie przestrzenią i gospodarka nieruchomościami to dwa obszary prawa administracyjnego nierozdzielnie związane oraz wspólnie kształtujące prawidłowy rozwój gminy²². Samodzielność i efektywność działania gminy jest uzależniona od możliwości właściwego zarządzania przestrzenią.

Podstawowe regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego oraz szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego zawierają Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³ oraz Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane²⁴. Obie, wielokrotnie nowelizowane, nie zapewniają dziś właściwego i stabilnego porządku prawnego w tej dziedzinie ważnej z punktu widzenia społecznego.

Od wielu lat trwają prace nad projektem nowej ustawy Kodeks budowlany, która w założeniu ma objąć swym zasięgiem – na wzór regulacji międzywojennych²⁵ – łącznie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, prawo budowlane oraz administracyjno-prawne aspekty gospodarki nieruchomościami. Proponowane reformy zakładają uproszczenie i przyspieszenie procedur istotnych dla prawidłowego przebiegu procesów budowlanych, a także unowocześnienie i uaktualnienie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz zmiany w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obiekty budowlane zagospodarowują przestrzeń i trwają w czasie znacznie dłużej niż

²¹ Szerzej na ten temat: H. Kisilowska, *Gospodarka przestrzeni i procesami budowlanymi w gminie – cel publiczny a interes lokalny*, (w:) *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, St. Pieprzny, wydane przez autorów, Sandomierz-Rzeszów 2017, s. 241–252.

²² Por. J. Oleksy-Piesik, *Wpływ polityki przestrzennej gminy na wartość nieruchomości ustaloną w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (zagadnienia praktyczne)*, (w:) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2015, s. 101.

²³ Tj. Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm.

²⁴ Tj. Dz.U. 2018, poz. 1202.

²⁵ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 18.

okres życia ich twórców i właścicieli. Przestrzeń to dobro, które łatwo utracić, a bardzo trudno odzyskać²⁶. O słuszności tej tezy świadczy wiele nieprzemysłanych inwestycji niszczących w sposób nieodwracalny środowisko i pozbawiających mieszkańców miejsc pracy oraz powierzchni do normalnego życia²⁷.

Ważne jest to, aby w procesie reformowania prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego zapewnić samorządowi gminy rzeczywistą możliwość zarządzania własnym majątkiem z poszanowaniem wspólnego interesu społeczności lokalnej, w sposób gwarantujący możliwość trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Aktualnie obowiązująca ustawa Prawo budowlane przywiązuje dużą wagę do ochrony środowiska, a także trwałego i zrównoważonego rozwoju zapewniającego bezpieczeństwo osób i mienia, jak również warunki dla właściwego poziomu życia obecnych i przyszłych pokoleń korzystających z budowanych obiektów. Jest to problem szczególnie istotny dla obywateli, a zatem i ważne zadanie samorządu lokalnego.

Budownictwo i inwestycje to silna ingerencja w środowisko naturalne, ale też ważny czynnik rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw. Dlatego też prawo budowlane musi odgrywać zarówno rolę wychowawczą i edukacyjną, jak i policyjną, czyli zapobiegającą nieodwracalnym, negatywnym konsekwencjom.

Narastające zagrożenie ekologiczne powoduje na całym świecie wzrost zainteresowania sprawami ochrony środowiska. Presja demograficzna oraz dążenie ludzi do poprawy standardu życia przy stosunkowo wolno zmieniających się modelach konsumpcji i stylu życia powoduje zanieczyszczenie wód i powietrza, a także hałas, masy odpadów i wiele innych zagrożeń. Jeżeli ludzkość ma przetrwać, konieczne jest instrumentalne, a zarazem prawne zapewnienie ochrony środowiska.

Trwały rozwój nie jest możliwy bez ochrony środowiska naturalnego, w którym żyjemy. Podstawą działania powinna być wiedza o środowisku połączona ze społecznym myśleniem i dążeniem do coraz lepszych form współżycia ludzi z wszelkimi formami życia. Bardzo ważne jest w tym ujęciu przewidywanie skutków aktualnych działań i podporządkowanie celów doraźnych działaniom perspektywicznym. Nie można tego osiągnąć bez właściwego systemu prawnego i odpowiedniej polityki edukacyjnej²⁸, ale regulacje

²⁶ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 9.

²⁷ Szerzej na temat gospodarki przestrzennej: S. Żróbek, R. Żróbek, J. Kuryj, *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Wydawnictwo Gall, Katowice 2012, s. 63–70.

²⁸ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, (w:) *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, s. 39 i n.

prawne, nawet najlepsze, nie będą skuteczne, jeśli nie uzyskają zrozumienia i akceptacji społecznej. Sytuacja społeczności lokalnej jest tu specyficzna, to ona bowiem może w przyszłości ponosić najdotkliwsze skutki niewłaściwych decyzji planistycznych i budowlanych.

Planowanie przestrzenne zgodnie z Ustawą z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizowane jest na trzech poziomach: gminnym, wojewódzkim i krajowym. Co do zasady gmina dysponuje samodzielnością planistyczną (władztwem planistycznym), zatem samorząd gminny ma prawo kształtować i prowadzić politykę przestrzenną na swoim terenie, w tym rozstrzygać o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu²⁹.

Trzeba jednak uwzględnić to, że określony zakres kompetencji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego posiada samorząd wojewódzki i Rada Ministrów.

Samorząd wojewódzki uchwała plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie ma jednak hierarchicznego podporządkowania dokumentów planistycznych województwa i gminy względem siebie. Marszałek województwa zgodnie z art. 44 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta porozumienie cywilnoprawne i uzgadnia termin realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz warunki wprowadzenia tych inwestycji do planu miejscowego.

Planowanie specjalistyczne jest realizowane przez ministrów i centralne organy administracji rządowej, do zadań których należy sporządzanie rządowych programów służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

Podstawowym instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego najważniejszą funkcję stanowi ustalenie przeznaczenia terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie warunków zabudowy i zagospodarowania³⁰.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt o charakterze konstytucyjnym, który samoistnie kształtuje prawo własności nieruchomości³¹.

Granicą dobrych regulacji prawnych w demokratycznym państwie prawa w zakresie zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego jest ochrona interesu publicznego (dobra wspólnego). Jedyną legalną definicję interesu publicznego w polskim

²⁹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 86.

³⁰ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, op. cit., s. 148 i n.

³¹ *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 111.

prawie zawarto w art. 2 pkt 4 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym: „Należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności”.

Lokalizacja inwestycji celu publicznego następuje co do zasady na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na fakultatywny charakter planów miejscowych ustawodawca zdecydował się wprowadzić szczególną procedurę ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze decyzji – w sytuacji braku planu miejscowego³².

Organem właściwym do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest wójt (burmistrz albo prezydent miasta); w przypadku inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim dodatkowo wymagane jest uzgodnienie jej z marszałkiem województwa. Jeżeli inwestycja celu publicznego wykracza poza obszar jednej gminy, wówczas decyzję wydaje wójt, na obszarze właściwości którego znajduje się największa część terenu, na którym ma być zrealizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami. Decyzję lokalizacyjną w przypadku inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

W ostatnich 15 latach, a szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej oraz rozpoczęciu szeregu inwestycji infrastrukturalnych finansowanych z funduszy unijnych, widoczną tendencją w ustawodawstwie stało się ograniczenie władztwa planistycznego gminy przy równoczesnym rozszerzaniu zakresu władztwa planistycznego administracji rządowej³³ poprzez uchwalanie wielu ustaw o specjalnych zasadach realizacji inwestycji. Ustawy te, popularnie zwane „specustawami”³⁴, dotyczą przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych, ale również stają się wygodnym instrumentem centralizacji decyzji i narzucania rozwiązań w innych sprawach, istotnych dla administracji centralnej. Przykładowo można tu przytoczyć Ustawę z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012³⁵.

W obecnym stanie prawnym brakuje przepisów hierarchizujących cele publiczne. Nie ma też jednolitych standardów planistycznych dla różnego rodzaju celów publicznych. Każdy z organów administracji rządowej stosuje przepisy według własnego

³² Art. 50 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Szerzej na ten temat: B. Krupa, *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Difin, Warszawa 2013, s. 34 i n.

³⁴ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 63.

³⁵ Dz.U. 2010, nr 26, poz. 133 ze zm.

uznania, kierując się interesem swojego resortu. Ustawodawca systematycznie rozszerza katalog celów publicznych za pomocą ustaw specjalnych.

W tych warunkach generalnie pozytywnie należy ocenić próbę całościowego uregulowania problematyki inwestycji celu publicznego w projekcie Kodeksu budowlanego. Istotne jest jednak to, aby zaspokajanie zbiorowych potrzeb nie naruszało w nadmiernym i nie zawsze uzasadnionym stopniu interesów gmin i prawa własności.

Pojęcie interesu publicznego nie jest bowiem jednorodne. Dobro wspólne nie dotyczy jedynie spraw oczywistych i jednoznacznie skodyfikowanych. Obejmuje też wiele zagadnień, w których jednostki i wspólnoty mają różne cele i interesy³⁶. Do takich problemów należy w dużej mierze planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, budownictwo oraz gospodarka nieruchomościami.

W ostatnim czasie można zaobserwować tendencję do centralizacji i zwiększenia regulacyjnej funkcji państwa. I choć zarówno teoria ekonomii, jak i teoria prawa są dziś w przeważającej części zgodne, że rola państwa w gospodarce jest współcześnie konieczna i niemożliwa do wyeliminowania³⁷, to jednak nakazy, zakazy i ograniczenia powinny być jedynie wyjątkiem, natomiast zasadą powinna być decentralizacja i samodzielność jednostek samorządu lokalnego.

Nawet najlepsze zmiany prawa nie odniosą oczekiwanych skutków bez równoległych przemian świadomości społecznej. Rządy większości bez zagwarantowanych słuszych praw mniejszości i bez udziału społeczeństwa w kontroli władzy w rzeczywistości nie będą demokratyczne. To samorząd gminny powinien stanowić podstawowe forum uzgadniania interesu lokalnych społeczności państwa i jednostek w sposób uznany społecznie za uczciwy i sprawiedliwy.

Ograniczenie władztwa planistycznego gminy, centralizacja nadzoru budowlanego, nadmierne obciążenie kosztami inwestycji mieszkańców gmin i miast to kierunek, który może wywołać wiele napięć oraz problemów trudnych do rozstrzygnięcia zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym.

³⁶ Por. H. Kisilowska, *Shifting Challenges of Public Administration During the Economic and Financial Crisis*, (w:) *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. Katel, W. Mikułowski, B. Guy Peters, NISPAcee KSAP, Bratislava 2010, s. 27–43.

³⁷ Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 5; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 17; *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 24; a także: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 147 i in.

4. Ponadgminne struktury samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 164 ust. 2 Konstytucji gmina nie jest jedyną jednostką samorządową. Ustawy mogą tworzyć inne jednostki samorządu terytorialnego. Obecny podział terytorialny obowiązuje od 1 stycznia 1999 roku na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁸. Podziałowi terytorialnemu odpowiadają trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy i wojewódzki. Samorządy gminny i powiatowy stanowią samorząd lokalny. Wojewódzki zaś ma charakter samorządu regionalnego. Z brzmienia art. 1 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że przez pojęcie powiatu należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Art. 4 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że zadania wykonywane przez powiat mają charakter ponadgminny i nie powinny naruszać zakresu działania gmin.

Poza zadaniami własnymi powiat realizuje liczne zadania zlecone administracji rządowej, zapewnia też wykonanie określonych zadań i kompetencji kierowników powiatowych, służb inspekcji i straży³⁹.

Dążenie do uproszczenia struktur i ograniczenia kosztów powoduje, że wiele państw europejskich decyduje się na samorząd terytorialny dwuszczeblowy: lokalny – gmina, i regionalny. W Polsce coraz częściej krytykowane jest utrzymywanie kosztownego trójszczeblowego samorządu. Starając się choć częściowo uporządkować argumenty przeciwko istnieniu powiatów w Polsce i za, można stwierdzić, że:

- Działanie powiatów jest mało efektywne. Realizują w dużej mierze zadania zlecone, finansowane z budżetu państwa, które w większości można przekazać gminom.
- Likwidacja powiatów stworzyłaby możliwość przesunięcia środków finansowych na lepszą działalność gmin.
- Powiatom brak dochodów własnych, a finansowanie zadań powierzonych jest niedostateczne i z reguły niewystarczające.
- Ze względu na nieprecyzyjny podział kompetencji, np. w zakresie zarządzania drogami czy służbą zdrowia, występują sytuacje konfliktowe, zwłaszcza między wójtami a starostami.

³⁸ Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.

³⁹ Szerokie omówienie tej problematyki i klasyfikację zadań przedstawiono w: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wydanie 5, Wolters Kluwer, s. 280–284, oraz B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 190–193.

- Mandat wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wybieranych w wyborach powszechnych jest silniejszy niż zarządu powiatu czy starosty.
- W sytuacji sprawnie funkcjonujących gmin i przy województwach wyposażonych w narzędzia stymulujące politykę rozwoju nie ma potrzeby powoływania pośrednich struktur⁴⁰.
- Powiaty nie wytworzyły silnej tożsamości. Mieszkańcy identyfikują się z gminą, miastem lub województwem, a znacznie słabiej z powiatem.

Za istnieniem powiatów przemawia przede wszystkim tradycja. Powiaty są najstarszym polskim szczeblem administracyjnym. Istnieją od połowy XIV wieku. Były w I Rzeczypospolitej, a w odrodzonej II Rzeczypospolitej pomagały zjednoczyć i odbudować kraj. Odrodziły się znów w III Rzeczypospolitej. Realizują duży zakres zadań o charakterze samorządowym, a także państwowych, którymi musiałyby się zająć inne podmioty.

Silna gmina stanowiąca podstawę ustroju samorządu terytorialnego w Polsce nie wymaga już dzisiaj istnienia powiatu jako wyższego szczebla samorządu lokalnego. Należałoby jednak rozważyć szczególny status gmin-miast odgrywających istotną rolę jako subregiony. Mogłyby one jako gminy przyjąć dużą część zadań obecnych powiatów. Podobna struktura funkcjonuje dziś w Austrii, gdzie lokalną władzę stanowią samorzady gminne, których jest 2300, 596 gmin zbiorowych, 133 miasta oraz 15 miast wydzielonych⁴¹.

W Polsce na dzień 1 stycznia 2018 roku mieliśmy 822 miasta, w których mieszka większość polskiego społeczeństwa, czyli ok. 25 mln osób⁴². O ile w doktrynie wielokrotnie podnoszona była kwestia wiejska i konieczność kształtowania polityki wobec wsi, o tyle w znacznie mniejszym stopniu zajmowano się problematyką miasta. Odrodzenie samorządu terytorialnego spowodowało dostrzeżenie konieczności pluralizmu interesów w państwie ze szczególnym uwzględnieniem interesu lokalnego. W przypadku miast znalazło to wyraz w utworzeniu Związku Miast Polskich.

Współczesne duże miasta powinny rozwijać się jako centra rozwoju gospodarczego, ale opartego na wiedzy. Dlatego też warto, by koncentrowały się w nich: szkolnictwo średnie, nauka,

⁴⁰ M. Trojak, *Kto się odważy zlikwidować powiaty?*, artykuł dostępny na stronie Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Jagiellonski24.pl (dostęp: 02.07.2018).

⁴¹ A. Zdrodowski, *Samorząd terytorialny w Austrii*, <http://www.wsap.edu.pl/wsap/files/StronyZakladkiDownload/file/SAMORZAD%20TERYTORYALNY%20W%20AUSTRII.ppt>, s. 2 (dostęp: 02.07.2018).

⁴² *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017 r.*, GUS, s. 12.

szkolnictwo wyższe, a także kultura i rekreacja. Ważny problem dla samorządów miejskich stanowi miejska polityka społeczna, a także transport.

5. Podsumowanie

Należy zwrócić uwagę na to, że przyszłość państwa i prawa Polski w najbliższym latach powinna być nadal związana z Unią Europejską, rozumianą jako państwa członkowskie współdziałające w celu rozwiązania wspólnych problemów i starające się zmierzyć z problemami globalnymi. Niezależnie od narastających problemów Europa nie ma innej drogi jak integracja i umocnienie podmiotu mogącego być partnerem dla USA czy Chin. Wymaga to większej dbałości o trwałą i zrównoważony rozwój wszystkich członków Unii oraz państw, które zapewne będą do Unii w przyszłości przystępować.

Nie można tego osiągnąć bez reformy systemu administracji Unii i systemów administracji publicznej w państwach członkowskich. Wzrastająca biurokracja, nieskuteczne systemy zarządzania i nadzoru, skomplikowane biurokratyczne procedury, korupcja generują ogromne koszty finansowe i społeczne. Wymogi dostosowania polskiego prawa do nadmiernie szczegółowych regulacji i procedur Unii Europejskiej są jednym z zasadniczych czynników wpływających na niespotykany dotychczas rozrost przepisów powszechnie obowiązującego prawa i biurokracji w Polsce. Utrzymanie się tego trendu w przyszłości spowoduje pogłębienie się niespójności przepisów prawa i ich powszechną nieznaną jomość zarówno wśród obywateli, jak i decydentów. Sprawność funkcjonowania państwa wymaga redukcji nadmiernych regulacji prawnych, podniesienia poziomu legislacji i rezygnacji ze zbyt częstych nowelizacji powodujących brak skuteczności i niespójność polskiego prawa.

Demokratyczne państwo prawa musi budować swoją administrację w oparciu o zasady *public governance*, traktując obywateli jako rzeczywistych współgospodarzy i współdecydentów. Wymusi to reformę struktur administracji centralnej i terenowej w kierunku wzmocnienia zwłaszcza szczebli samorządu najbliższych obywatelom, czyli gmin. Większego znaczenia będą też nabierały organizacje pozarządowe i inne formy grupowego działania obywateli.

Podstawową jednostką samorządu lokalnego we wszystkich państwach Unii powinna pozostać gmina, dająca obywatelom poczucie bezpieczeństwa i oparcie w trudnych sytuacjach. Żeby gmina mogła właściwie spełniać swoje zadania, konieczna jest zmiana systemu finansowania działalności, tak aby uwzględnić w budżecie większe środki dla samorządów gminnych przy

redukcji wydatków administracji państwowej i rządowej. Jest to problem bardzo trudny ze względów politycznych. Ograniczenie administracji, zwłaszcza rządowej i samorządowej na wyższych szczeblach, to mniejsze wpływy partii politycznych i mniej stanowisk dla działaczy partyjnych. Coraz więcej decydentów europejskich zdaje sobie sprawę z tego, że jest to jednak nieuniknione, jeśli państwo ma być rzeczywiście sprawne i demokratyczne⁴³. Władza lokalna tylko wtedy ma bowiem sens, jeśli posiada autonomię finansową.

W pierwszym rzędzie należałoby rozważyć rezygnację z rozbudowanego szczebla samorządu terytorialnego na poziomie powiatu, który to samorząd wykonuje przede wszystkim zadania z zakresu administracji rządowej. Zwiększyłyby to środki na działania gmin i wzmocniło rzeczywistą samorządność. W XXI wieku w warunkach rozbudowanych technik komunikacji informacyjnej nie jest już konieczne utrzymywanie trzech poziomów samorządu terytorialnego w Polsce, jak również funkcjonowanie dublującej się, kosztownej struktury administracji szczebla wojewódzkiego⁴⁴. Wyraźnie też widać dążenie samorządu wojewódzkiego do większej niezależności. Na poziomie województwa występuje nierównorzędność administracji rządowej i samorządowej. Największe kontrowersje budzi pozycja ustrojowa wojewody, który jest nie tylko przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, ale i z reguły regionalnym politykiem obozu rządzącego⁴⁵. Ograniczenie administracji rządowej w województwie, zmiana usytuowania wojewody i zwiększenie kompetencji samorządu również w zakresie stanowienia prawa miejscowego to kolejny kierunek reformy struktur administracji publicznej, wymagający jednak szerszych badań i rozważenia wariantów możliwych rozwiązań prawno-ustrojowych.

Jak podkreśla I. Lipowicz, podstawowym problemem pozostaje dualizm na szczeblu wojewódzkim, wprowadzony z powodu lęku przed separatyzmem województw samorządowych. Autorka postuluje, by w przyszłości rozważyć wariant wyboru wojewody w wyborach powszechnych i ewentualne zniesienie dualizmu

⁴³ Na problem ograniczenia dwutorowości działań zwraca uwagę J. Nemeč, (w:) *Europeanisation in Public Administration Reforms*, red. J. Nemeč, NISPAcee, Bratislava 2016, s. 7–12.

⁴⁴ E. Bojanowski, *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, (w:) *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 31.

⁴⁵ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, St. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2, s. 15.

organów województwa przy pozostawieniu dualizmu funkcji i zadań własnych samorządu oraz zadań administracji rządowej⁴⁶.

Priorytetowym zadaniem w XXI wieku dla wszystkich mieszkańców Ziemi stanie się trwały (zrównoważony) rozwój, konieczność niwelowania różnic społeczno-ekonomicznych i ochrona środowiska. Nie da się tego osiągnąć bez sprawnie i efektywnie działającego samorządu terytorialnego, który dysponuje rzeczywistym prawem do zarządzania posiadanym terytorium.

W najbliższych latach szczególnie istotna będzie kwestia urzeczywistnienia trwałego rozwoju w ramach procesu globalizacji na szczeblu samorządu lokalnego w całej Unii Europejskiej. W Polsce, uwzględniając możliwości wykorzystania jeszcze w najbliższych latach funduszy strukturalnych oraz wzrastającą świadomość zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, szansa wdrożenia programów trwałego rozwoju na poziomie gmin jest najbardziej realna.

⁴⁶ I. Lipowicz, *Polska administracja rządowa jako otoczenie samorządu terytorialnego – między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, (w:) *Dwudziestolecie funkcjonowania...*, op. cit., s. 61.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Bojanowski E., *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, (w:) *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Bosiacki A., *Polskie szkoły samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym i ich wpływ na koncepcje samorządu terytorialnego po 1989 r.*, (w:) *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Wydawnictwo WAI NS, Warszawa 2010.
- Cieślak Z., *Organizacja administracji samorządowej w Polsce*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech*, red. J. Jagoda, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Federczyk W., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, (w:) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, red. K. Głąbicka, P. Świ-
tał, Wydawnictwo UTH, Radom 2016.
- Geis M.E., *Constitutional law fundamentals of municipality self-government*, (w:) *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech*, red. J. Jagoda, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998.
- Hryniewicz J. (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Kasznica St., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis St., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Barriere prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2.
- Kisilowska H., *Gospodarka przestrzeni i procesami budowlanymi w gminie – cel publiczny a interes lokalny*, (w:) *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, St. Pieprzny, wydane przez autorów, Sandomierz-Rzeszów 2017.
- Kisilowska H., *Shifting Challenges of Public Administration During the Economic and Financial Crisis*, (w:) *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. Kattel, W. Mikułowski, B. Guy Peters, NISPAcee, Bratislava 2010.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Koźuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, (w:) *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Koźuch, A. Noworól, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Spraw Publicznych, Kraków 2011.
- Krupa B., *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Difin, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Polska administracja rządowa jako otoczenie samorządu terytorialnego – między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, (w:) *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Wydawnictwo WAI NS PW, Warszawa 2010.
- Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017 r.*, GUS, 2018.
- Moll T., *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, styczeń 2011, nr 11.
- Nemec J., (w:) *Europeanisation in Public Administration Reforms*, red. J. Nemec, NISPAcee, Bratislava 2016, s. 7–12.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Oleksy-Piesik J., *Wpływ polityki przestrzennej gminy na wartość nieruchomości ustaloną w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (zagadnienia praktyczne)*, (w:) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2015.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wydawnictwo Księgarnia św. Wojciecha, Wilno 1934.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Lexis-Nexis, Warszawa 2009.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szewe A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd gminny – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Trojak M., *Kto się odważy zlikwidować powiaty?*, artykuł dostępny na stronie Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Jagiellonski24.pl (dostęp 02.07.2018).
- Wrzosek S., *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Filia w Białymstoku, Białystok 1993.
- Zdrodowski A., *Samorząd terytorialny w Austrii*, <http://www.wsap.edu.pl/wsap/files/StronyZakladkiDownload/file/SAMORZAD%20TERYTORYALNY%20W%20AUSTRII.ppt> (dostęp: 02.07.2018).
- Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Wydawnictwo Gall, Katowice 2012.

**Wyzwania administracji publicznej
w zakresie prowadzenia
polityki klimatycznej**

AGATA KOSIERADZKA-FEDERCZYK

Doktor

Wydział Filozofii Chrześcijańskiej

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

w Warszawie

Streszczenie

Wyzwania administracji w zakresie polityki klimatycznej wyznaczają uwarunkowania tej ostatniej. Podstawową z nich stanowi niepewność naukowa tak charakterystyczna dla zmian klimatu. Inną jest konieczność działania w oparciu o prognozy. Kolejna to zakres oddziaływania zmian klimatu w odniesieniu do zadań administracji publicznej. Finansowanie polityki klimatycznej zaś, czyli ostatnia, to umiędzynarodowienie polityki klimatycznej. Ta zwięzła charakterystyka pokazuje, jak bardzo przywołane uwarunkowania są różne od tych, w których administracja zwykle działa.

Abstract

Administrative challenges in the field of climate policy determine the determinants of the latter. The most important one is scientific uncertainty, characteristic of climate change. Another one is the need to act on the basis of forecasts. The third determinant is the extent of climate change impact in relation to public administration tasks. Financing the climate policy, i.e., the last one, is the internationalization of climate policy. This concise description shows how much the mentioned conditions are different from those in which the administration usually works.

1. Wprowadzenie

Problematyka dotycząca zmian klimatu jest dziś stałym elementem codziennej rzeczywistości. Od strony jurydycznej umiejscawia się ją na pograniczu prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego, prawa administracyjnego i prawa finansowego, a także nazywa prawem ochrony klimatu. Czasem mówi się o prawie zmian klimatu czy prawie klimatycznym¹. Przy próbie określania zakresu związanego z „polityką klimatyczną” typowymi określeniami są takie przymiotniki, jak: „wieloaspektowy”, „wielowymiarowy”, „kompleksowy”, „przekrojowy” itp. Wszystkie one podkreślają to, jak bardzo rozległa jest – a przynajmniej powinna być – ta polityka, oraz pokazują trudności związane z jednoznacznym konstruowaniem jej definicji.

Niewiele przesadzając, można powiedzieć, że zmiany, jakie wywołuje klimat, oddziałują bezpośrednio lub pośrednio na każdą sferę życia ludzi, co przekłada się na sfery aktywności państwa, a przez to administracji. Chociaż polityka klimatyczna jest silnie kształtowana przez międzynarodowe sfery wpływu, nadal państwa odgrywają w niej centralną rolę². W zależności od stopnia wrażliwości sektorów wymagają one podejmowania odmiennych działań. Na to, jak bardzo błędne jest ograniczanie zagadnień związanych ze zmianami klimatu do jednego określonego aspektu, np. emisja dwutlenku węgla do atmosfery, zwraca uwagę G. Embros. Skutkuje to pomijaniem wielu zjawisk i aspektów mogących mieć istotne znaczenie w obszernej problematyce zmian klimatu³. Szacuje się, że na świecie zostało przyjętych ok. 1500 aktów prawnych i polityk dotyczących zmian klimatu. Jest to znaczny wzrost, biorąc pod uwagę ok. 72 aktów w 1997 roku⁴. Pokazuje to również dynamikę rozwoju tego obszaru.

¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Historia prawa ochrony środowiska od ochrony przyrody do ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, tom XXVII, s. 70.

² S. Juhola, L. Weserhoff, *Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries*, „Environmental Science & Policy” 2011, nr 14, s. 240.

³ *Sprzężenia i adaptacje systemów w kontekście zmian klimatu*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 10.

⁴ *Policy brief. Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy, maj 2018.

W artykule zostaną zasygnalizowane wyzwania administracji publicznej z perspektywy różnych obszarów charakteryzujących działania dotyczące polityki klimatycznej. Przede wszystkim są to uwarunkowania, w jakich podejmuje się działania. Wyznacza je wiedza wynikająca z rozwoju techniki, czyli charakterystyczna dla zmian klimatu niepewność naukowa. Drugie wyzwanie to konieczność działania w oparciu o prognozy. Kolejnym zaś jest zakres oddziaływania zmian klimatu w odniesieniu do zadań administracji publicznej. Ostatnie wreszcie stanowi finansowanie polityki klimatycznej, czyli jej umiędzynarodowienie.

2. Niepewność naukowa

Kształtowanie polityki dotyczącej zmian klimatu następuje w szczególnych uwarunkowaniach. Przede wszystkim są to działania podejmowane w ramach niepewności naukowej. M. Pietraś definiuje ją jako brak pełnego naukowego wyjaśnienia przyczyn, funkcjonowania, skutków i perspektyw tak dynamicznego, złożonego i ciągle perspektywicznego zjawiska, jakim są zmiany klimatu⁵.

Środowiska naukowe odgrywają szczególną rolę w zakresie działań związanych ze zmianami klimatu. To one odkryły efekt cieplarniany i dostarczają bieżących informacji na jego temat⁶. Już ten początek sprawia wiele trudności, przez wiele lat bowiem naukowcy pozostawali w sporze co do istnienia zjawiska zmian klimatu wywołanego przez działania ludzi. To, że klimat ulega ciągłym zmianom, nie podlegało kwestionowaniu, natomiast sporne było, na ile te zmiany mają źródło antropocentryczne. Choć obecnie wydaje się, że spór należy do niedalekiej, ale jednak przeszłości, to nadal pojawiają się wątpliwości odnośnie do identyfikacji rodzaju i rozmiaru zmian klimatu oraz tego, na ile są one spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, a na ile stanowią konsekwencję naturalnych procesów, np. aktywności słońca czy wulkanów.

Rozbieżności istniejące w świecie nauki znajdują odbicie w regulacjach prawnych. Przykład stanowią różnice w rozumieniu pojęcia „zmiany klimatu”. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu⁷ kładzie nacisk na zmiany w klimacie spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która

⁵ M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 162.

⁶ Ibidem, s. 164.

⁷ Sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 roku, Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach⁸. Jest to węższe rozumienie – zwykle pojęciem zmiany klimatu obejmuje się występujące zmiany jego stanu, które można zidentyfikować (np. za pomocą testów statystycznych) przez zmiany średniej i/lub zmienność jego właściwości utrzymujące się przez dłuższy czas, zazwyczaj przez dziesięciolecia lub dłużej⁹, bez wiązania definicji z jednym ze źródeł tych zmian.

Szukając przyczyn trudności w identyfikowaniu zmian, wśród wielu można wskazać ich globalny zakres, niedostatki wynikające z rozwoju techniki, wiedzy o stanie istniejącym, jak również prognozowania zmian możliwych do wystąpienia. Ustalenie czynników wpływających na zmiany klimatu na przestrzeni wieków wymagałoby zbierania szczegółowych danych w każdym okresie, podczas gdy takie dane są dostępne jedynie za ostatni okres.

Przyjęcie celów, jakie mają zostać osiągnięte w zakresie odwracania zmian wywołanych przez klimat, jak również zapobiegania powstawaniu kolejnych oraz doboru odpowiednich środków, jest uwarunkowane bardzo dobrym rozpoznaniem źródeł wpływających na zmiany klimatu. Mierzalność tych źródeł stanowi podstawowy warunek do zarządzania nimi. Jest ona możliwa dzięki przyjęciu właściwych metodologii, opracowaniu odpowiednich technologii dostosowanych do potrzeb konkretnych źródeł emisji, stosowanych programów adaptacyjnych itp., co z kolei wymaga znacznego wkładu w rozwój technologiczny oraz sprawnej współpracy w wymiarze globalnym. Kolejnym równie istotnym obszarem są badania dotyczące sposobów pochłaniania gazów cieplarnianych – zarówno tych naturalnych, w tym zdolności absorpcyjnych kompleksów leśnych, jak i instalacji np. do wychwytywania i magazynowania dwutlenku węgla.

Inny aspekt to udostępnienie technologii krajom, które np. z powodów ekonomicznych same nie mogą w ramach badań jej opracować bądź też odwołując się do zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności stosowanej w międzynarodowym prawie ochrony środowiska¹⁰, postulują udostępnienie takich technologii opracowanych w krajach wysoko rozwiniętych. Uzyskanie holistycznego obrazu dotyczącego zmian klimatu warunkuje lepsze poznanie procesów nim rządzących.

⁸ Por. art. 1 def. 2 Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu.

⁹ The IPCC Fourth Assessment Report, *Glossary*, s. 943, <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary> (dostęp: 13.07.2018).

¹⁰ Stwierdza ona, że choć odpowiedzialność za degradację środowiska ponoszą wszystkie państwa, to jednak państwa rozwinięte, wytwarzające najwięcej zanieczyszczeń, powinny ponosić koszty ochrony środowiska w sposób proporcjonalny do wyrządzonych szkód; zasada 7 deklaracji z Rio de Janeiro.

Podjęte badania nad rozwojem technologii pozwalającej na dokładniejsze ustalenie emisji oraz sposobów redukcji poziomu gazów cieplarnianych w atmosferze niewątpliwie wzbogacają wiedzę w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, że jest to jeden z wielu czynników – innym jest wykorzystanie eksperymentów (bardziej niż badań empirycznych) na modelach symulujących zmiany klimatu¹¹. Pozwala to na stworzenie możliwych scenariuszy tych zmian, a biorąc pod uwagę specyfikę modeli – wielu różniących się między sobą scenariuszy, co nie zawsze należy ocenić pozytywnie.

3. Wyznaczanie działań w oparciu o prognozy

Cechą charakterystyczną działań podejmowanych w ramach polityki klimatycznej stanowi działanie w stanie niepewności. Dotyczy to zarówno danych na etapie projektowania działań, jak i rezultatów ich realizacji. W zakresie pierwszym, dotyczącym etapu projektowania, problemem jest rzetelność i kompletność danych oraz liczba możliwych do wystąpienia scenariuszy zmian klimatu, co jak wynika z poprzedniego podrozdziału, zawsze będzie towarzyszyło aktywnościom planistycznym. Potwierdzeniem działania w stanie niepewności jest liczba aż siedmiu możliwych do wystąpienia scenariuszy przygotowanych w czwartym raporcie Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu¹² z 2007 roku¹³. Każdy z nich wywołuje reakcję łańcuchową w tym znaczeniu, że powoduje zmiany w wielu obszarach.

Wyznaczanie aktywności zasadnych do podjęcia poprzedzają analizy dotyczące możliwych do wystąpienia zjawisk wywołanych zmianami klimatu. Konieczne w tym procesie jest uwzględnienie modeli gospodarki (w ujęciu światowym, jak również regionalnym), czynników warunkujących ich zmiany oraz reakcji systemu klimatycznego na emisję gazów szklarniowych. Nie jest do końca określone, na ile klimat się zmieni i jakie będą tego skutki np. związane z występowaniem gwałtownych zjawisk atmosferycznych.

¹¹ Przy scenariuszach przygotowywanych dla SPA 2020 wykorzystano wyniki regionalnych symulacji z projektu EU ENSEMBLES7 oraz dane obserwacyjne w siatce regularnej E-OBS. Scenariusze zostały wykonane przy zastosowaniu scenariusza globalnych zmian emisji gazów cieplarnianych opracowanego przez IPCC SRES A1B, SPA 2020, s. 17.

¹² Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu został powołany w 1988 roku przez Światową Organizację Meteorologiczną i Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych w celu dokonania oceny wyników naukowych badań zmiany klimatu oraz określenia jej środowiskowych i społeczno-ekonomicznych konsekwencji, a także w celu sformułowania realistycznych strategii łagodzenia tej zmiany.

¹³ *Zmiana klimatu 2007, raport syntetyczny*, Warszawa 2009, s. 7.

Na przykład zmniejszenie liczby opadów dla Polski, która jest krajem o stosunkowo małych zasobach wodnych, może wpłynąć na trudności w dostępie do wody pitnej, zmiany w uprawach rolnych, dostęp do wody dla roślin i zwierząt oraz wiele innych. Wyniki scenariuszy przygotowanych w ramach SPA 2020 wskazują na zwiększone prawdopodobieństwo występowania powodzi błyskawicznych wywołanych silnymi opadami i mogących powodować zalewanie obszarów, na których nieodpowiednio prowadzona jest gospodarka przestrzenna. Na kształtowanie zasobów wodnych w dużej mierze wpływa pokrywa śnieżna. Prognozy przewidują, że długość jej zalegania będzie się stopniowo zmniejszać w takim tempie, że w połowie XXI wieku może być średnio o 28 dni krótsza niż obecnie¹⁴.

Prognozowanie wymaga przyjmowania różnych perspektyw w zależności od specyfiki obszaru. Szacuje się, że aglomeracje miejskie odpowiadają za ok. 66% zużycia energii, co czyni z ośrodków miejskich jeden z istotniejszych punktów odniesienia w działaniach podejmowanych w walce ze zmianami klimatu. Uwidacznia się to m.in. w przygotowaniu indywidualnych programów miejskich współtworzących politykę przeciwdziałania zmianom klimatu. Również w Polsce Ministerstwo Środowiska zainicjowało w styczniu 2017 roku dwuletni projekt polegający na przygotowaniu planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, obejmujący 44 miasta¹⁵.

Kolejnym czynnikiem charakteryzującym planowanie są wzajemne zależności występujące pomiędzy różnymi czynnikami warunkującymi zmiany klimatu. Ich oddziaływanie może prowadzić do nasilania się zjawisk bądź minimalizowania zmian. Zdecydowana większość owych zmiennych będzie zlokalizowana poza granicami państwa, z czym wiąże się odpowiedni dostęp do danych pozwalających analizować wzajemne zależności.

4. Zakres podejmowanych działań w ramach polityki klimatycznej

Skoro zmiany klimatu oddziałują na wiele systemów na różnych poziomach, w literaturze podnosi się to, że skuteczny proces planistyczny wymaga wzięcia od uwagę różnych perspektyw – zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. Umiejętność zdobywania wiedzy w tym zakresie to jedna kwestia, ale równie ważna jest umiejętność

¹⁴ *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Środowiska, s. 23.

¹⁵ Więcej na: <http://44mpa.pl/miejskie-plany-adaptacji/> (dostęp: 19.06.2018).

jej wykorzystania. Zdolność do adaptacji zwykle odnosi się do tego ostatniego¹⁶.

Ogólnie ujmując, działania w ramach polityki klimatycznej mają charakter prewencyjny, dostosowawczy, a także naprawczy. Do pierwszych należą m.in. działania na rzecz zmniejszenia emisji gazów powodujących zmiany klimatu, do drugich zaś te mające na celu przystosowanie do nowych warunków, w tym zwiększające odporność systemów na zmiany. Naprawcze działania koncentrują się na odwróceniu negatywnych skutków, które już wystąpiły.

W doktrynie podkreśla się to, że brak jest jednego wypracowanego modelu administracji zajmującej się zmianami klimatu. Analizy różnych państw wskazują na rozpięcie zarządzania tą polityką pomiędzy działaniami określonymi w planach krajowych, które następnie są przejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, a większą swobodą pozostawioną samorządowi lokalnemu, gdzie rola rządów centralnych sprowadza się do przyjęcia ogólnych wytycznych¹⁷.

Zwykle zakresem działań w ramach polityki klimatycznej objętych jest wiele sektorów. SPA 2020 jako wrażliwe identyfikuje: gospodarkę wodną, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczną i obszary prawnie chronione, zdrowie, energetykę, budownictwo, transport, obszary górskie, strefę wybrzeża, gospodarkę przestrzenną i obszary zurbanizowane. Wrażliwość tych sektorów została określona w oparciu o scenariusze zmian klimatu przyjęte dla SPA¹⁸.

Pozornie poza zasadniczymi działaniami, które wymagają podjęcia w związku ze zmianami klimatu, znajdują się te dotyczące edukacji. Chociaż świadomość potrzeby edukacji środowiskowej w obszarze zmian klimatu jest coraz powszechniejsza, to wciąż wymaga ona przełożenia na powszechnie dostępne projekty edukacyjne. Wśród trudności związanych z budowaniem takich programów A. Klimska wymienia samą problematykę zmian klimatu, czyli niewyjaśnione w zadowalający sposób przyczyny tych zmian¹⁹.

¹⁶ M. Olazabal, A. Chiabai, S. Foudi, M.B. Neumann, *Emergence of new knowledge for climate change adaptation*, „Environmental Science and Policy” 2018, nr 83, s. 47.

¹⁷ J. Gupta, *The multi-level governance challenge of climate change*, „Environmental Sciences” 2007, nr 4(3), s. 131–137.

¹⁸ SPA 2020, s. 6–7.

¹⁹ *Tworzenie programów ekoedukacyjnych uwzględniających problematykę zmian klimatu*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, op. cit., Warszawa, 2010, s. 232.

5. Finansowanie polityki klimatycznej

Z informacji przedstawionych w ramach SPA wynika, że łączną wartość strat bezpośrednich spowodowanych przez niekorzystne zjawiska pogodowe i klimatyczne w kraju w latach 2001–2011 oszacowano na ponad 56 mld zł. Pomimo rozbudowanego systemu finansowania zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych prawdopodobnie w ciągu 11 lat nie przywrócono stanu, który istniał przed wystąpieniem ekstremalnych zjawisk pogodowych i klimatycznych²⁰.

Oczywistą kwestią jest to, że wprowadzanie większości zmian adaptacyjnych, prewencyjnych itp., które dotyczą zmian klimatu, wymaga odpowiednich środków finansowych. Włączenie analiz szacujących skutki finansowe podejmowanych działań na każdym poziomie prac jest niezbędne dla urealnienia planów.

W V raporcie IPCC zwrócono uwagę na to, że dobrze zaprojektowane strategie międzysektorowe są dużo bardziej efektywne w redukcji emisji niż działania zaprojektowane dla jednego sektora²¹. Potwierdza to, że podejście holistyczne do problematyki zmian klimatu jest dużo skuteczniejsze od sektorowego.

Skala działań wymagających podjęcia – takich jak te adaptacyjne i redukcyjne, transfer technologii, monitoring i sprawozdawczość, opracowanie krajowych planów działań walki z globalnym ociepleniem, wzmocnienie instytucjonalne – oraz stanowiska państw rozwijających się w tym zakresie sprawiają, że kwestie finansowania w ramach konwencji klimatycznej stanowią jedne z najtrudniejszych problemów negocjacyjnych podczas spotkań stron konwencji²². Największe koszty polityki klimatycznej obciążają kraje rozwijające się, czyli te, których gospodarki są najmniej przygotowane do ich ponoszenia. Koszty tej polityki w krajach rozwiniętych również będą oddziaływać na gospodarkę, lecz ze względu na jej stopień rozwoju nie będą aż tak znaczne²³.

Na finansowanie polityki klimatycznej w Polsce składają się zarówno fundusze międzynarodowe, unijne, jak i krajowe. Przykładem środków unijnych finansujących działania związane ze zmianami klimatu jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

²⁰ SPA 2020, s. 15 i 16.

²¹ IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), 2014. *Climate Change 2014: A Synthesis Report*, s. 99, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_All_Topics.pdf (dostęp: 13.07.2018).

²² I. Kąkol, *Architektura finansowania UNFCCC – stan aktualny, potrzeby, problemy*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, op. cit., s. 124.

²³ D.H. Cole, *Climate Change, Adaptation, and Development*, „26 UCLA Journal of Environmental Law” 2008, nr 1, s. 4.

2014–2020 – oprócz projektów, których realizacja niewątpliwie wiąże się z działaniami mającymi przeciwdziałać zmianom klimatu, takich jak zmniejszenie emisyjności gospodarki (I oś priorytetowa), rozwój niskoemisyjnego transportu (VI oś priorytetowa) – II oś priorytetowa została w przeznaczona na ochronę środowiska, w tym na projekty związane z adaptacją do zmian klimatu.

Środki krajowe zarezerwowane na projekty związane ze zmianami klimatu to również te pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, budżety samorządów terytorialnych, środki dostępne w ramach Systemu Zielonych Inwestycji (wpływy ze sprzedaży jednostek AAU) oraz budżet państwa²⁴.

6. Umieźdzynarodowienie polityki klimatycznej

Omawiany jako ostatni obszar, stanowiący wyzwanie dla administracji publicznej, dotyczy umieźdzynarodowienia polityki klimatycznej. Umiejscowienie problematyki międzynarodowej jako ostatniej nie oddaje jej ważności, lecz jedynie systematykę wybraną w celu prezentacji tematu. Gdyby przyjąć porządek według doniosłości zagadnień, kwestia umieźdzynarodowienia powinna zostać omówiona jako jedna z pierwszych. Wykorzystywana w obszarze dotyczącym prawa klimatycznego koncepcja tworzenia prawa „z góry do dołu”²⁵ została zdominowana przez zarządzanie wielopoziomowe²⁶. Rozwiązania wypracowane na forum międzynarodowym powinny zostać przejęte i zrealizowane w ramach krajowych porządków prawnych. Wyznacza to dwojaki rodzaj działania administracji: z jednej strony te na forum międzynarodowym współkształtujące treść przyjmowanych rozwiązań, a z drugiej – w ramach krajowej polityki wewnętrznej zmian klimatu.

Nie bez powodu podkreśla się międzynarodowy aspekt prawa klimatycznego. Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało do uznania zmian klimatu za problem będący w obszarze zainteresowania całej ludzkości²⁷. P. Sands podkreśla, że Ramowa Konwencja NZ w sprawie zmian klimatu była negocjowana dosłownie przez całą społeczność międzynarodową, a w ostatniej sesji, w ramach której ustalano treść przyszłej konwencji,

²⁴ SPA 2020, s. 53.

²⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady prawa klimatycznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, tom XXIV, s. 327.

²⁶ J. Peel, L. Godden, R.J. Keenan, *Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance*, „Transnational Environmental Law”, 2012, nr 1, s. 248–249.

²⁷ UNGA Res. 43/53 (1988); UNGA Res. 44/207, 1989.

wzięły udział 143 kraje²⁸. Przyjęcie konwencji niewątpliwie należy uznać za sukces międzynarodowej dyplomacji²⁹. Obecnie konwencja liczy 197 stron (196 państw oraz UE)³⁰. To zainteresowanie jest przejawem m.in. występującego krzyżowania się interesów kształtujących międzynarodową politykę w zakresie zmian klimatu reprezentowanych tak wyraziście m.in. podczas corocznych spotkań stron konwencji³¹.

Ramowa Konwencja NZ w sprawie zmian klimatu, czyli podstawowy dokument w obszarze tej polityki³², nakłada na państwa zobowiązania odnośnie do działań związanych ze zmianami klimatu. Strony powinny podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu i złagodzenia ich negatywnych skutków. Dokument odwołuje się też do zasady solidarności międzypokoleniowej, którą współtworzą m.in. zasada przezorności oraz wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności³³. Niemniej działania przyjmowane w ramach zmian klimatu cechuje znaczna dynamika, wyznaczana nie tylko corocznymi spotkaniami państw stron konwencji (COP), lecz również w ramach innych forów, np. Dialogu Petersburskiego. Wymaga to zatem bieżącej aktywności administracji państwa, tak by mogło reprezentować własne interesy.

Relacje międzynarodowe charakteryzują się ścieralnością interesów. Również zagadnienia związane ze zmianami klimatu nie są od niej wolne – to swoista mozaika występujących interesów, również tych antagonistycznych, kształtowana przez liczbę państw biorących udział w spotkaniach dotyczących zmian klimatu. Występują tu państwa zdeterminowane do podejmowania działań przez całą społeczność międzynarodową (np. kraje Pacyfiku, najbardziej dotknięte zmianami klimatu), a także te

²⁸ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2 ed., Cambridge 2003, s. 359.

²⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 155.

³⁰ <https://unfccc.int/process/the-convention/what-is-the-convention/status-of-ratification-of-the-convention> (dostęp: 20.06.2018).

³¹ Na listopad 2018 roku w Katowicach planowana jest 24. sesja Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP24) wraz z 14. sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto (CMP 14).

³² Wśród wielu aktów międzynarodowych dotyczących polityki klimatycznej na uwagę zasługują: Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 roku (Dz.U. 2005, nr 203, poz. 1684), a także Porozumienie paryskie do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 roku, przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 roku (Dz.U. 2017, poz. 36).

³³ Szerzej patrz: A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Liber, Warszawa 2005, s. 48.

prezentujące stanowisko wstrzemięzliwe, np. Stany Zjednoczone czy Arabia Saudyjska.

Do organizacji międzynarodowych silnie zaangażowanych w walkę ze zmianami klimatu należy Unia Europejska, która chce utrzymać pozycję światowego lidera w walce z globalnym ociepleniem. Współtworzy ona zarówno treść aktów międzynarodowych, jak i bezpośrednio oddziałuje na zachowania państw członkowskich. Reprezentacja własnych (tzn. krajowych) interesów ma miejsce nie tylko na forach międzynarodowych, lecz także na poziomie unijnym. Na nim również są przyjmowane wiążące państwa członkowskie rozwiązania dotyczące działań na rzecz walki ze zmianami klimatu.

7. Podsumowanie

Ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa (art. 5 Konstytucji RP). W tej dziedzinie organy administracji publicznej podejmują bardzo zróżnicowane zadania, posługując się praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania³⁴. Natomiast w preambule do Konstytucji RP ustrojodawca wskazał na potrzebę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych³⁵.

Administracja publiczna w procesie zarządzania zmianami klimatu stanowi jeden z elementów matrycy różnych zależności w porównaniu do innych polityk, które są przez nią kształtowane w znacznym stopniu samodzielnie (np. polityka senioralna czy wsparcia rodziny). Nie wszystkie cele polityki określa sama administracja – co najwyżej konkretyzuje je i dostosowuje odpowiednie środki do ich realizacji. Tak też dzieje się w przypadku polityki w zakresie zmian klimatu – cele mogą zostać określone w przyjętych przez RP zobowiązaniach międzynarodowych czy unijnych. Adresatem podjęcia działań w zakresie każdego z wyznaczonych celów jest już administracja publiczna w ramach posiadanych prawnych form działania.

Definiowanie polityki klimatycznej to podejmowanie działań w braku pewności naukowej i przy udziale wielu zmiennych, w których możliwe scenariusze stanowią zaledwie ich część. Wśród różnych uwarunkowań należy również dodać to, że przyjęte polityki powinny bardziej niż inne podlegać ciągłej weryfikacji. Nie tyle

³⁴ M. Górski, *Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony klimatu i zarządzania emisjami*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, op. cit., s. 352.

³⁵ W. Federczyk, *Rozdział 5. Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, (w:) *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 103.

chodzi o wprowadzanie szybkich zmian, ile o podejmowanie reakcji, które pozwolą na dostosowanie polityki do aktualnego stanu.

Biorąc pod uwagę wymienione w artykule wybrane uwarunkowania polityki klimatycznej, nie sposób określić podstawowego wyzwania, stojącego przed administracją zmian klimatu, jako stworzenie odpowiedniego mechanizmu zarządzania nią: od strony ustrojowej poprzez zorganizowanie odpowiedniej struktury, od strony zadaniowej – poprzez zidentyfikowanie i przypisanie konkretnych do realizacji zadań. Trzeba jednocześnie mieć na uwadze, że uwarunkowania prowadzenia polityki klimatycznej są unikalne w tym znaczeniu, że nie występują one w przypadku żadnej z polityk prowadzonych przez administrację.

Bibliografia

- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady prawa klimatycznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, tom XXIV.
- Ciechanowicz-McLean J., *Historia prawa ochrony środowiska od ochrony przyrody do ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, tom XXVII.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Cole D.H., *Climate Change, Adaptation, and Development*, „26 UCLA Journal of Environmental Law” 2008, nr 1.
- Embros G., *Sprzężenia i adaptacje systemów w kontekście zmian klimatu*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Federczyk W., *Rozdział 5. Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, (w:) *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Górski M., *Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony klimatu i zarządzania emisjami*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Liber, Warszawa 2005.
- Gupta J., *The multi-level governance challenge of climate change*, „Environmental Sciences” 2007, nr 4(3).
- Juhola S., Weserhoff L., *Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries*, „Environmental Science & Policy” 2011, nr 14.
- Kąkol I., *Architektura finansowania UNFCCC – stan aktualny, potrzeby, problemy*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Klimska A., *Tworzenie programów edukacyjnych uwzględniających problematykę zmian klimatu*, (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Olazabal M., Chiabai A., Foudi S., Neumann M.B., *Emergence of new knowledge for climate change adaptation*, „Environmental Science and Policy” 2018, nr 83.
- Peel J., Godden L., Keenan R.J., *Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance*, „Transnational Environmental Law”, 2012, nr 1.
- Pietras M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Sands P., *Principles of International Environmental law*, 2 ed., Cambridge 2003.

**Rzetelność wykonywania obowiązków
przez administrację
– między wartościami a prawem**

LESZEK MURAT

Doktor nauk prawnych oraz doctor of philosophy (Ph.D.)
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie, Ph.D. State University of New York
Najwyższa Izba Kontroli

Streszczenie

Coraz częściej w przestrzeni publicznej mówi się o potrzebie rzetelności, w tym także w odniesieniu do administracji. Tymczasem rzetelność to nie tylko pożądaný standard postępowania, lecz także konstytucyjna zasada prawa, która obowiązuje wszystkie instytucje publiczne w przestrzeganiu obowiązków prawnych. Zasada rzetelności odgrywa kluczową, wręcz ustrojowo wyznaczoną rolę w kształtowaniu działalności administracji. W artykule wskazuję na normatywne umiejscowienie tej zasady, a także opisuję najistotniejsze konsekwencje, jakie wiążą się z jej zastosowaniem w praktyce. Zwracam uwagę na to, że urzeczywistnianie wartości istotnie różni się od realizacji obowiązków normatywnych. Oto na instytucjach publicznych ciąży obowiązek przekładania porządku aksjologicznego na porządek normatywny, co przejawia się formułowaniem norm prawnych, tj. wprowadzaniem do systemu prawa nowości normatywnych. Wokół tego zjawiska narosło wiele nieporozumień, sama zaś administracja czyni to niechętnie, aby nie zostać posądzoną o naruszenie legalizmu.

Konstytucyjnym strażnikiem poprawności urzeczywistniania przez instytucje publiczne zasady rzetelności jest Najwyższa Izba Kontroli, która coraz częściej się w tej kwestii wypowiada. Obecnie blisko 60% wystąpień pokontrolnych zawiera jakieś nawiązania do rzetelności. Ich analiza prowadzi do konstatacji, że najbardziej doniosłym pozaleksykalnym znaczeniem rzetelności jest „realizowanie prawa co do istoty”, kryterium rzetelności służy zaś Izbie do dezawuowania działalności pozornej. Postuluję, aby udoskonalić normatywny i aksjologiczny wymiar działania administracji poprzez stworzenie narzędzi, które będą przydatne zarówno instytucjom kontrolowanym, jak i kontrolującym w podnoszeniu praworządności.

Abstract

Administration is expected to act with respect to reliability. Legal studies have not focused yet on the fact that reliability is not just a mere wish but a constitutional duty addressed to all public institutions. Reliability should be acknowledged as a chief legal principle and a value acting as a foundation of the entire system of public institutions. Nonetheless, the law does not define its meaning. In consequence, the administration has to come up with their own notions of reliability and behave accordingly. This is legally permissible but substantially extra-legal activity because all duties necessary to stay reliable flow from axiology, and not from law. My studies reveal that the most profound meaning of *reliability* is “essentiality” and that the Supreme Audit Office (NIK) is a safeguard of administration’s reliable behaviour. I enlist basic conditions for public institutions to stay reliable. Finally, I point out the most important challenges to the legal scholars to make this value easier to observe.

1. Wprowadzenie

Coraz częściej w przestrzeni publicznej słychać głosy o potrzebie rzetelności, uznawanej za fundament zaufania do instytucji publicznych¹. O rzetelności mówi się jednak zazwyczaj w kontekście życzeniowym i ogólnikowym. W zasadzie nie dostrzega się, że w odniesieniu do instytucji publicznych ma ona konkretny walor normatywny i wręcz stanowi podstawę ustrojową państwa. Moje badania wskazują, że jest ona wyznacznikiem konkretnych powinności normatywnych, mając o wiele bogatsze znaczenie, aniżeli podają słowniki. W artykule przedstawiam rzetelność w aspekcie prawnym i pozaprawnym. Ma ona bowiem podwójną naturę, co jest przyczyną licznych nieporozumień i stosunkowo niewielkiego wykorzystania potencjału rzetelności w praktyce instytucjonalnej. Jednym z najważniejszych wyzwań dla administracji jest dostrzeżenie tej osobliwości i pełniejsze urzeczywistnienie rzetelności w swoich działaniach.

Ponieważ w artykule posługuję się różnymi pojęciami, z których część może być nieznana czytelnikom, podaję definicję najważniejszych z nich:

- *kryterium rzetelności, kryterium kontroli rzetelności* – przysługujące niektórym instytucjom kontrolnym (zwłaszcza Najwyższej Izbie Kontroli) uprawnienie do kontrolowania instytucji publicznych pod względem rzetelności;
- *pozaprawne normy postępowania* – normy prawne, których treść nie pochodzi z systemu prawa (w odniesieniu do rzetelności są to *standardy rzetelności*);
- *rzetelność* – wartość chroniona prawem wyznaczająca sposób postępowania administracji;
- *standardy rzetelności* – formułowane przez instytucje publiczne (często w sposób domyślny) warunki konieczne do rzetelnego wykonywania obowiązków, które są *de facto* normami prawnymi o pozaprawnym (aksjologicznym) źródle pochodzenia

¹ Na przykład M. Kołczyńska, *Zaufanie do instytucji państwowych: wybrane wyniki Polskiego Badania Panelowego POLPAN 1988–2013*, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, s. 1, Warszawa. Na potrzeby artykułu pojęcia „administracja” oraz „instytucje publiczne” będę traktował tożsamo.

- zasada rzetelności, zasada rzetelności postępowania – konstytucyjna norma prawna chroniąca wartość rzetelności, nakazująca instytucjom publicznym rzetelne wykonywanie obowiązków, polegające na formułowaniu i przestrzeganiu standardów rzetelności.

2. Rzetelność jako prawny nakaz postępowania

Preambuła Konstytucji RP uznawana jest za integralną część ustawy zasadniczej, włącznie z poszanowaniem jej normatywnego charakteru². Warto zwrócić uwagę, że pierwsza wypowiedź dyrektywalna suwerena to znajdujące się w preambule pragnienie zagwarantowania na zawsze praw obywatelskich oraz zapewnienie działania instytucji publicznych rzetelności i sprawności. Postanowienie to zostało jednoznacznie podniesione przez Trybunał Konstytucyjny do rangi zasady prawa³, co ostatecznie przesądziło o uznaniu przez doktrynę jego pełnego waloru normatywnego⁴.

Rzetelność jest pojęciem, które denotuje sposób funkcjonowania instytucji publicznych. Skierowana ona została do trzech rodzajów adresatów. Pierwszym z nich jest szeroko pojęty prawodawca, na którego nałożono obowiązek stanowienia prawa rzeczywistnie rzetelność. Drugim są instytucje publiczne, które zostały zobowiązane do przestrzegania rzetelności w całej swojej działalności. Trzeci rodzaj adresatów stanowią instytucje badające poprawność przestrzegania rzetelności działania przez ww. instytucje publiczne.

Rzetelność jest wobec tego podstawowym, bo konstytucyjnie umocowanym określeniem pożądanego sposobu działania instytucji publicznych. Konstatacja, że nakaz rzetelności stanowi normę prawną, i to rangi szczególnej, albowiem zasadniczej, domaga się omówienia zarówno rzeczywistych, jak i potencjalnych konsekwencji dla funkcjonowania instytucji publicznych. Najważniejsze zagadnienie dotyczy ustalenia, w jaki sposób powinny postępować instytucje publiczne, tak by wypełnić ten nakaz konstytucyjny. Zanim odpowiem na to pytanie, dokonam pewnych

² Zob. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 roku (Kp 5/08) oraz cytowany w tym wyroku L. Garlicki (red.), *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 18.

³ Zob. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 roku (Kp 5/08).

⁴ „Te postanowienia preambuły, którym na gruncie orzecznictwa przypisane są określone zasady lub normy, mają najczęściej pełny walor normatywny. Tak też jest z postanowieniem o rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” – K. Strzępek, *Głosa do wyroku TK z 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, Wydawnictwo Sejmowe, s. 166.

zabiegów porządkujących. Jest to konieczne dla właściwego zrozumienia istoty rzetelności.

Nawiasem mówiąc, wezwanie instytucji publicznych do rzetelności jest symptomatyczne dla ewolucji paradygmatu stosunków pomiędzy państwem a obywatelem, jaka zaszła w XX wieku. Rzetelność była już bowiem włączona do przedwojennego porządku konstytucyjnego (tzw. konstytucji kwietniowej), lecz wówczas kształtowała zgoła inny model tej relacji. Art. 6 stanowił, że „obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków”. Obecna konstytucja oparta jest na wprost przeciwnym założeniu: rzetelność wiąże instytucje publiczne, nie zaś obywateli. Wskazuje to na istotną zmianę w pojmowaniu państwa i obywatela: w konstytucji kwietniowej to obywatel rzetelnie służył państwu, a w obowiązującej jest odwrotnie.

3. Zdefiniowanie rzetelności w prawie

Suweren nie zdefiniował, co należy rozumieć przez pojęcie rzetelności. Niewiele pomocna jest też analiza ustaw i rozporządzeń. Przeprowadzona przeze mnie kwerenda w programie Lex Omega wykazała, że leksem *rzetelność*⁵ jest pojęciem prawnym, które występuje w 139 ustawach⁶. Na przestrzeni 33 lat (pomiędzy latami 1985 a 2018) liczba ustaw ze słowem *rzetelność* wzrosła z 13 do 139, tj. ponad dziesięciokrotnie.

Pomimo tej dynamiki dokonanie systematyzacji zakresu znaczeniowego pojęcia rzetelności jest niemożliwe. Po pierwsze, słowo *rzetelność* stosowane jest przez prawodawcę najczęściej (57%) jako kryterium kontroli przysługujące różnym instytucjom kontrolnym. W pozostałych przypadkach prawodawca posługuje się pojęciem rzetelności jako wyznaczeniem sposobu zachowania, niemniej jednak nie zdecydował się na sformułowanie uniwersalnej definicji legalnej rzetelności, a przypadki jej objaśnienia są sporadyczne i przedmiotowo zawężone⁷. W typowym zastosowaniu rzetelność oznacza zgodność zapisu ze stanem rzeczywistym. Jednak w wielu przypadkach zakres denotacji rzetelności jest inny⁸, w związku z czym przy odkodowywaniu znaczenia

⁵ Leksem rozumiany jako abstrakcyjna jednostka systemu słownikowego języka, zob. S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2003, s. 418.

⁶ Według stanu na 8 sierpnia 2018 roku.

⁷ Jak np. te znajdujące się w art. 22 ust. 1 Ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. 2018, poz. 395 ze zm.).

⁸ Na przykład nałożony na ministra właściwego ds. rolnictwa obowiązek zapewnienia w regulaminie wyścigów konnych warunków zapewniających „rzetelność

pojęcia *rzetelność* należy każdorazowo uwzględniać konkretny kontekst jego użycia. Zostało to zauważone przez Eugeniusza Ruśkowskiego, który zwrócił uwagę na różnorodne znaczenia rzetelności używane przez prawodawcę, w tym stosowanie takich określeń – bez odnoszenia ich do kategorii rzetelności – wiążących się językowo i logicznie z szeroko rozumianą rzetelnością (jako przykłady podaje *terminowość wykonywania zadań i zgodność z zasadami uczciwej konkurencji*)⁹. W istocie *rzetelność* występuje w różnych kontekstach. Widać to szczególnie wyraźnie w tych aktach prawnych, w których *rzetelność* pojawia się obok innych pojęć, rozdzielonych spójnikiem „i” bądź przecinkiem. Są to m.in.:

bezstronność, inicjatywa, jasność, kompetencja, kompletność, obiektywność, prawdziwość, prawidłowość, precyzja, profesjonalizm, przejrzystość, sprawność, staranność, sumiennność, terminowość, uczciwość, wszechstronność, zaangażowanie.

Spójnik „i” lub przecinek każą traktować zakresy denotacji nazw jako rozłączne. Tymczasem spośród podanych wyżej przykładów większość to synonimy lub wyrazy bliskoznaczne *rzetelności*. Gdyby przeprowadzić zabieg rozłączający zakresy ich denotacji, to *rzetelność* stałaby się pojęciem pustym. Bezcelowe jest wobec tego poszukiwanie – a tym bardziej sprowadzanie – konstytucyjnego nakazu rzetelnego działania do norm prawnych stanowionych przez prawodawcę, w których *expressis verbis* zobowiązał instytucje publiczne do zachowania rzetelności. Poza tym pragnienie suwerena, aby instytucje publiczne pozostawały rzetelne i sprawne, dotyczy całokształtu ich działalności. Tymczasem *rzetelność*, którą posługuje się prawodawca, odnosi się jedynie do pewnych wąskich fragmentów działania administracji.

4. Rzetelność jako wartość

Brak zdefiniowania rzetelności w prawie nie zwalnia instytucji publicznych z obowiązku zachowania tej zasady. Instytucje publiczne działają na podstawie i w granicach prawa, a zasada rzetelności zobowiązuje administrację do określonego sposobu przestrzegania tychże norm prawnych. Innymi słowy, normy powinny

rozgrywania gonitw”: art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 18 stycznia 2001 roku o wyścigach konnych (Dz.U. 2017, poz. 194 ze zm.).

⁹ E. Ruśkowski, *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwa” 2002, nr 4 (numer specjalny), s. 71–72.*

być przestrzegane w sposób rzetelny, tj. na instytucjach publicznych ciąży obowiązek rzetelnego przestrzegania wszystkich wiążących je nakazów i zakazów zawartych w aktach prawnych.

O ile treść dyspozycji norm prawnych wiążących administrację (nazwijmy je „normami zwykłymi”) jest zapisana w przepisach prawa i może być odtworzona z tekstu prawnego, o tyle treść zachowania rzetelnego nie ma tego waloru. Jest to sytuacja normalna. Różnicą pomiędzy normami zwykłymi a zasadami prawa jest bowiem to, że te pierwsze nakazują (lub zakazują) zrealizowanie pewnego zespołu zachowań, natomiast te drugie – realizowanie określonego stanu rzeczy w stopniu maksymalnym¹⁰. Zasady nakazują realizowanie pewnych wartości, nie zaś określone postępowanie. W tym miejscu zwrócę uwagę na trzy aspekty tego złożonego zjawiska w odniesieniu do zasady rzetelności postępowania:

1. Zasada rzetelności postępowania nakazuje urzeczywistnienie wartości, wskazując na pewien kierunek merytorycznego rozstrzygnięcia, ale tego rozstrzygnięcia nie przesądza. Inaczej niż w przypadku norm zwykłych to, jakie zachowanie będzie ostatecznie realizacją wartości rzetelności, może różnić się zależnie od okoliczności.
2. Wartość rzetelności jest stopniowalna i ma w stosunku do siebie wartości opozycyjne (najważniejsza to *sprawność*). Nie da się jednocześnie urzeczywistnić wartości rzetelności i *sprawności* w najwyższym stopniu, ponieważ maksymalna realizacja jednej z nich nieuchronnie prowadzi do ograniczenia realizacji drugiej.
3. W sytuacji „kolizji” zasady rzetelności z inną zasadą (tzn. niejednakowego kierunku rozstrzygnięcia w danej sprawie) nie dochodzi – jak w przypadku norm zwykłych – do uchylecia jednej zasady przez drugą w wyniku zastosowania klasycznych reguł kolizyjnych. Do zasad bowiem stosuje się tzw. procedurę wyważania, polegającą na przypisaniu obu tym zasadom odpowiedniej wagi (doniosłości) w rozważanym stanie rzeczy¹¹. O tym, która z zasad jest przeważająca, musi zdecydować podmiot stosujący prawo.

¹⁰ Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012, s. 101. Zob. także wykład Marzeny Kordeli i Sławomira Tkacza pt. *Zasady prawa. Pojęcie i funkcje*, 21 kwietnia 2015 roku, nagranie udostępnione przez TK na stronie: <https://vimeo.com/125897357>, 25. minuta (dostęp: 2.07.2018).

¹¹ Szerzej o ważeniu zasad pisze M. Kordela, (w): *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy'ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, zeszyt 2.

Instytucje publiczne zostały zobowiązane do rzetelności i sprawności, co należy rozumieć jako wezwanie ich do takiego działania, aby w stopniu maksymalnym urzeczywistnić te wartości. Wiąże się to z koniecznością bieżącego podejmowania przez nie decyzji polegających na ważeniu tychże wartości, tj. ustalaniu, jak należy postąpić, aby obie te wartości urzeczywistnić w możliwie najwyższym stopniu. Opozycyjność zasad jest zjawiskiem naturalnym i przeciwdziała paraliżowi administracji. Podmiot zobowiązany tylko do rzetelnego postępowania mógłby bowiem w sposób nieograniczony mnożyć mechanizmy służące jego urzeczywistnieniu. Tymczasem przeznaczenie na dany cel zbyt wielu zasobów oraz poświęcenie zbyt dużo czasu na jego realizację naruszyłoby zasadę sprawności działania. Wobec tego instytucje publiczne muszą dokonywać optymalizacji nakładów w stosunku do spodziewanego efektu w procesie ważenia tych dwóch zasad. Na tej podstawie uważam, że nie należy wyrażenia „zasada rzetelności i sprawności” traktować jako określenia jednej zasady, ale jako dwie, opozycyjne w stosunku do siebie zasady.

5. Zasada rzetelności jako źródło pozaprawnych norm postępowania

W jaki sposób instytucje publiczne mają przestrzegać tej zasady, skoro nie wskazano im, jak konkretnie mają postępować? Wiemy już, że zasadzie rzetelności działania nie towarzyszy rozstrzygnięcie ustrojodawcy (ani prawodawcy) co do sposobu zachowania. Jedyнным sposobem urzeczywistnienia wartości rzetelności pozostaje więc określenie przez instytucje publiczne dla samych siebie niezbędnych do tego warunków i jednocześnie przyjęcie ich na siebie jako obowiązku prawnego takiego właśnie działania. Źródłem tego „imperatywu” jest *zasada rzetelności postępowania*. Pod względem merytorycznym obowiązki te pochodzą spoza systemu prawnego, ponieważ ich treści nie można wyprowadzić w drodze interpretacji tekstu prawnego. W rzeczywistości mają one źródło aksjologiczne.

Zjawisko to jest dobrze widoczne w sferze szeroko pojętego władztwa organizacyjnego administracji. Niech przykładem będzie norma prawna zawarta w Ustawie o instytutach badawczych¹², zobowiązująca ministra nadzorującego do przeprowadzania kontroli instytutów badawczych w celu dokonania oceny jakości ich pracy (art. 36 ust. 2 pkt 2). Ustawa nie precyzuje okoliczności, jakie powinny zostać uwzględnione przy dokonaniu oceny jakości pracy,

¹² Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 roku o instytutach badawczych (Dz.U. 2018, poz. 736).

ani kwestii merytorycznego przygotowania kontrolerów. Teoretycznie dokonanie oceny jakości pracy mogłoby nastąpić tylko w oparciu o analizę sprawozdań z działalności instytutów. Na ministrze ciąży jednak dodatkowy obowiązek, aby nakazy prawne wykonywać w sposób rzetelny. Oznacza to, że sposób sprawowania kontroli powinien odpowiadać standardowi rzetelności. Minister może uznać, że standard ten rozciąga się na odpowiednie przygotowanie do kontroli i w związku z tym poczuć się w obowiązku podjęcia działań, np. przeszkolenia kontrolerów w ocenianiu jakości pracy instytutów, określić wskazówki do oceny (np. uwzględnić zadania wykonywane przez instytut niewskazane w sprawozdaniach), opracować politykę nadzorczą¹³.

Narzucone na siebie obowiązki są normami prawnymi: określają adresata (samego siebie lub też wewnętrzne jednostki organizacyjne danego podmiotu), treść czynów zakazanych lub nakazanych oraz warunki, w jakich się aktualizują. Co istotne, obowiązują one z mocy prawa, a nie z woli instytucji publicznej. Nie zmienia istoty rzeczy fakt, że to instytucje publiczne rozpoznają treść ciążących na nich obowiązków. Czynią one to bowiem z przymusu konstytucyjnego.

6. Zasada rzetelności a zasada legalizmu

Powszechność stosowalności zasady rzetelności postępowania skutkuje nasyceniem systemu prawnego normami prawnymi o pozaprawnym źródle pochodzenia. Czy można pogodzić fakt samookreślenia ram funkcjonowania z zasadą działania w granicach i na podstawie prawa? *Zasada rzetelności* stanowi przecież źródło obowiązków prawnych, które stają się następnie podstawą działania instytucji publicznych, gdy tymczasem instytucje publiczne są generalnie zobowiązane do przestrzegania zasady legalizmu. Przecież w doktrynie uznaje się, że byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności¹⁴? Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania uznawany jest za równoznaczny z zakazem tego działania¹⁵. Z konstytucyjnej zasady legalności oraz z zasady państwa prawa wynika wniosek, że w przypadku gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji

¹³ Por. wystąpienie pokontrolne NIK z 3 stycznia 2014 roku do ministra właściwego ds. budownictwa, lokalnego planowania, zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa, gospodarki morskiej i transportu (KNO-4110-06-01/2013).

¹⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz do art. 2*, LEX nr 8778, wydanie VII.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 16 września 2009 roku (II FSK 562/08).

organu państwowego, nie wolno jej domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził¹⁶.

Twierdząc, że instytucje publiczne mogą wyprowadzać poza-prawne normy postępowania i podejmować na ich podstawie działania, nie czyniąc obrazy dla zasady legalizmu. Wymaga to jednak spełnienia pewnych warunków. Po pierwsze, wszystkie pozaprawne normy postępowania muszą być wyraźnie ukierunkowane na rzetelne przestrzeganie norm prawnych. Przy czym to na instytucjach publicznych spoczywa ciężar udowodnienia powiązania pomiędzy sformułowanym standardem rzetelności a realizowaną normą zwykłą. Jeśli zasada rzetelności staje się pretekstem do podejmowania działań, które w istocie nie prowadzą do urzeczywistnienia wartości rzetelności, podówczas instytucja publiczna naraża się na zarzut naruszenia zasady legalizmu czy też innych zasad (np. gospodarności). Po drugie, urzeczywistnianie rzetelności powinno następować głównie w ramach szeroko rozumianego władztwa organizacyjnego, w stosunku do którego nie sposób stosować restrykcyjnie zasady legalizmu. Instytucje publiczne cieszą się bowiem pewną konieczną autonomią w organizowaniu swojej działalności.

Po trzecie, zasada rzetelności nie powinna być podstawą formułowania przez instytucje publiczne obowiązków, których adresatami są podmioty spoza administracji. Odnosi się natomiast do stosunków, gdzie stronami są inne instytucje publiczne, jak np. ma miejsce w porozumieniach administracyjnych pomiędzy podmiotami wykonującymi administrację publiczną. Należy oczekiwać, że zobowiązania stanowiące przedmiot porozumienia będą przestrzegane w sposób rzetelny, ponieważ stanowią integralną część całokształtu działalności instytucji publicznych. Rzetelność rozciąga się także na czynności cywilnoprawne, których jedną ze stron jest instytucja publiczna. Na administracji ciąży obowiązek zarówno rzetelnego zawarcia umowy, jak i rzetelnego przestrzegania jej postanowień.

7. Weryfikowanie przestrzegania zasady rzetelności

Dotychczasowe rozważania uświadamiają to, jak duża odpowiedzialność spoczywa na instytucjach publicznych. Z jednej strony nie mogą one uchylać się od formułowania pozaprawnych norm postępowania zmierzających do urzeczywistnienia rzetelności, a z drugiej powinny czynić to w sposób poprawny, nie wykraczając poza swoje kompetencje. Konieczne jest wobec tego, żeby działalność ta

¹⁶ Por. uchwałę TK z dnia 10 maja 1994 roku (W 7/94).

została poddana bieżącej, niezależnej weryfikacji. Z woli suwerena czyni to przede wszystkim Najwyższa Izba Kontroli.

Oto ustawa zasadnicza uprawnia NIK – naczelny organ kontroli państwowej – do kontrolowania grupy podmiotów (zblizonych do kategorii instytucji publicznych) właśnie z punktu widzenia rzetelności (art. 203). Pomimo pewnych terminologicznych niejasności wydaje się, że katalog podmiotów, które Izba może kontrolować pod względem rzetelności, obejmuje wszystkie lub prawie wszystkie instytucje publiczne. Uważam, że nie ma przeszkód, aby twierdzić, że pomiędzy *zasadą rzetelności* a uprawnieniami kontrolnymi NIK występuje związek funkcjonalny: powszechnie stosowanej zasadzie rzetelnego działania odpowiada powszechnie sprawowana kontrola jej przestrzegania.

Jak dotąd w literaturze prawniczej związek pomiędzy konstytucyjną zasadą rzetelności postępowania a rzetelnością jako kryterium kontroli NIK był rozważany na płaszczyźnie ustrojowej. W 2002 roku Małgorzata Niezgódka-Medek sformułowała tezę, że punktem odniesienia do stosowania kryterium rzetelności jest także preambuła Konstytucji, a wyrazem realizacji jej treści było ograniczenie w ustawie zasadniczej stosowania przez NIK kryterium rzetelności tylko do oceny działalności instytucji publicznych i zrezygnowanie ze stosowania go w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 203 ust. 3 ustawy zasadniczej¹⁷. Takie podejście zasługuje na aprobatę, choć związek ten, prócz aspektów ustrojowych, ma także nie mniej doniosłą płaszczyznę funkcjonalną. Poza tym nie należy pomijać powiązania merytorycznego: Izba, badając realizowanie przez podmiot kontrolowany wartości rzetelności, każdorazowo wypowiada się, czy norma pozaprawna została sformułowana prawidłowo pod względem merytorycznym. Tym samym każdy wzorzec rzetelnego postępowania określany przez NIK musi się odnosić do konkretyzacji zasady rzetelnego postępowania dokonywanej przez poddaną kontroli instytucję publiczną.

Zjawisko to przynosi duże ułatwienia w metodologii badań nad rzetelnością. Chcąc dowiedzieć się, jak zasada ta jest w praktyce realizowana przez instytucje publiczne, nie trzeba poddawać badaniu licznej, rozproszonej dokumentacji wytwarzanej przez administrację. Można wiedzę tę uzyskać np. z wystąpień pokontrolnych NIK. W tym miejscu przedstawię wyniki analizy, jaką przeprowadziłem, badając działalność kontrolną Izby obejmującej lata 2014–2016 (w tym rozstrzygnięcia zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych).

¹⁷ M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 4 (numer specjalny), s. 28 (numeracja według wersji elektronicznej zamieszczonej na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/archiwum.html>).

Powtarzającym się argumentem kontrolowanych instytucji publicznych jest kwestionowanie uprawnień NIK do wyprawiania pozaprawnych wzorców rzetelności (w tym stwierdzenia przez NIK na tej podstawie nieprawidłowości). Niektórzy kontrolowani uważają takie wypowiedzi za bezpodstawne z powodu braku istnienia określonych wymogów postępowania w przepisach prawa. Stwierdzenia Izby bywają krytykowane jako arbitralne, a w skrajnych przypadkach pojawiają się wręcz oskarżenia o niedopuszczalne prawotwórstwo. Odzwierciedla to zapewne rozpowszechniony pogląd, że Izba nie ma prawa oczekiwać od podmiotów kontrolowanych jakichś działań nieokreślonych w *ius scripta*. To z kolei świadczy o tym, że w wielu instytucjach publicznych w ogóle nie dostrzega się ciężących obowiązków o pozaprawnym charakterze lub też są one niewłaściwie rozumiane.

Tymczasem do kontroli urzeczywistniania rzetelności coraz większą wagę przywiązuje NIK. Zauważyłem znaczny wzrost liczby wystąpień pokontrolnych nawiązujących do rzetelności – z 32,4% w latach 2000–2006 do 40,6% w latach 2007–2013¹⁸. Natomiast w latach 2014–2017 odsetek wystąpień odwołujących się do rzetelności wyniósł aż 58%¹⁹. Atrakcyjność kryterium rzetelności można tłumaczyć jego rozciągłością znaczeniową. Kontrolerzy korzystają bowiem z plastyczności znaczeniowej pojęcia *rzetelność* i używają go w wielu zabarwieniach oraz kontekstach. Najczęściej przyjmuje się, że rzetelny to: prawdziwy, rzeczywisty, poprawny, aktywny i weryfikowalny; natomiast nierzetelny to: nieprawdziwy, pozorny, błędny, bezczynny i nieweryfikowalny. Rzetelność dotyczy sposobu realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym nakazów i zakazów. Część wypowiedzi o rzetelności ma wyraźnie charakter pozaprawny²⁰. Na przykład pozaprawny wzorzec postępowania posłużył Izbie do sformułowania nieprawidłowości w wystąpieniu NIK skierowanym do starosty opatowskiego:

„Starosta nierzetelnie realizował kontrole kompleksowe OSK, mających siedzibę na terenie powiatu opatowskiego, a jakich mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy²¹. W ocenie NIK rzetelne

¹⁸ Badaniem objąłem łącznie 700 losowo wybranych wystąpień pokontrolnych kierowanych do podmiotów na podstawie art. 2 ust. 1 lub 2 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2017, poz. 524 ze zm.).

¹⁹ Badaniem objąłem łącznie 220 wystąpień pokontrolnych kierowanych do podmiotów na podstawie art. 2 ust. 1 lub 2 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli.

²⁰ Więcej o rzetelności jako uprawnieniu NIK do formułowania pozaprawnych wzorców kontroli: L. Murat, *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4, s. 60–80.

²¹ Chodzi o Ustawę z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami (Dz.U. 2017, poz. 978 ze zm., OSK – ośrodek szkolenia kierowców).

skontrolowanie OSK w ciągu 3 godzin, nawet przy dwuosobowym zespole kontrolerskim nie jest możliwe (...). Biorąc pod uwagę złożoność powyższych zagadnień oraz ponad półroczny okres objęty kontrolą, zdaniem NIK nie było możliwe rzetelne przeprowadzenie kontroli w tak krótkim czasie”²².

Zwróćmy uwagę, że Izba nie zarzuciła staroście braku realizacji art. 44 ust. 1 pkt 1 Ustawy o kierujących pojazdami (nakazuje ona starostom przeprowadzenie kontroli ośrodków szkolenia kierowców co najmniej raz w roku), ponieważ kontrole takie były wykonywane. Nieprawidłowość dotyczyła sposobu realizacji tego obowiązku, który to nie został uregulowany prawnie. NIK przyjęła, że na starostach ciąży obowiązek rzetelnego przeprowadzania kontroli, a jednym z warunków jest przeznaczenie na to zadanie odpowiednich zasobów (tu: czasowych). Zrealizowanie obowiązku prawnego co do istoty²³ zostało uznane przez Izbę za niewykonalne w czasie 3 godzin. W konsekwencji uznano, że starosta przeprowadził kontrole pozornie, tzn. były one tylko formalnie legalne. Formułując tę nieprawidłowość, Izba dokonała *de facto* aktu zdezawowania pozorów legalności, opierając się na własnym pozaprawnym wzorcu rzetelnego postępowania. Wiele podobnych przykładów wskazuje na to, że najbardziej doniosłym pozaleksykalnym znaczeniem rzetelności jest „realizowanie prawa co do istoty”, a kryterium to służy Izbie do ujawniania działań pozornych.

W innym wystąpieniu pokontrolnym NIK znalazłem dowód na to, że rzetelność odnosi się także do norm prawnych zakazujących jakiegoś działania: chodzi o rzetelne powstrzymanie się od działania zakazanego:

„Ponadto, w ocenie NIK, rzetelne stosowanie się do zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych, określonego w szczególności w art. 5 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, skutkuje powinnością zapewnienia także motorniczym, jako pracownikom bezpośrednio zajmującym się podróżnymi, szkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych, pomimo że w przypadku tych pracowników obowiązek taki nie wynika z przepisów rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów”²⁴.

²² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Kielcach z grudnia 2014 roku (LKI – 4101-013-04/2014), s. 6–7.

²³ To jest spełnienie wymagań zawartych w art. 44 ust. 4 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami.

²⁴ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Bydgoszczy z listopada 2015 roku (LBY.410.0140.01.2015), s. 8.

Jak widać, stosowanie się do zakazu dyskryminacji może więc być *rzetelne* lub *nierzetelne*. W podanym przykładzie rzetelne poszanowanie zakazu wymagało wykonania pewnych działań, bez których adresat zakazu nie mógł go przestrzegać co do istoty (tzn. przestrzegałby zakaz jedynie formalnie). Nie spotkałem natomiast przypadku, aby NIK zarzuciła kontrolowanemu podmiotowi przekroczenie zasady rzetelności.

Na koniec warto zwrócić uwagę, że w omawianym przykładzie kryterium rzetelności zostało zastosowane do aktów prawnych o pozakrajowym źródle pochodzenia, choć włączonych do polskiego systemu prawnego.

Pracownicy instytucji publicznych powinni być świadomi tego, że rzetelność nie sprowadza się tylko do prowadzenia dokumentacji zgodnie z prawem. Różnego rodzaju dysfunkcje administracji są w znacznym stopniu przejawem wąskiego pojmowania rzetelności i nazbyt płytkiego podejścia do swoich zadań. Taka postawa może spotkać się z krytyką społeczną, jak również z sankcją prawną w postaci stwierdzenia nieprawidłowości przez organ kontrolny uprawniony do stosowania kryterium kontroli rzetelności.

8. Jak postępować rzetelnie?

Nie istnieje uniwersalny wzorzec rzetelności działania. O tym, co w danych okolicznościach faktycznych i prawnych będzie wymogiem rzetelności, decyduje wiele unikalnych czynników. Nawet NIK – instytucja doświadczona w stosowaniu kryterium kontroli rzetelności – rzadko określa w programach kontroli (tj. w dokumentach przygotowujących kontrolerów do podjęcia kontroli) szczegółowe wzorce rzetelności. Niemniej jednak sformułuję kilka generalnych rad, które mogą okazać się pomocne przy ustalaniu pozaprawnych norm postępowania urzeczywistniających rzetelność:

1. **Odpowiednio zinterpretuj prawo**²⁵. Podstawowym warunkiem zachowania rzetelności jest właściwe zrozumienie normy prawnej, do której rzetelność się odnosi. W przeciwnym wypadku standard rzetelności nie będzie zachowany, a wręcz może dojść do naruszenia zasady legalizmu. Na przykład jeżeli instytucja publiczna w sposób niepoprawny odtworzy adresata normy kompetencyjnej i przypisze sobie kompetencję do działania x, która jej *de iure* nie przysługuje, wówczas sformułowane pozaprawne wzorce

²⁵ Kwestia wykładni prawa należy do zupełnie innego, wielowątkowego zagadnienia i nie będę jej tutaj poruszał.

rzetelności (i podjęte na ich podstawie działania) będą bezprawne. Jeżeli natomiast dojdzie do sytuacji odwrotnej, tj. braku uświadomienia sobie jakiejś kompetencji, wtedy instytucja publiczna nie sformułuje w ogóle żadnego wzorca rzetelności.

2. **Określ, jaka jest istota obowiązku prawnego.** Chodzi o ustalenie celu normy prawnej (oczywiście zachowując domniemanie, że każda norma prawna ma cel). Na przykład w przypadku prawnego obowiązku posiadania strategii celem prawodawcy nie jest doprowadzanie do opracowania strategii, lecz stworzenie dokumentu, który będzie rzeczywiście przyczyniał się do podejmowania optymalnych decyzji dotyczących kierunków działania: „strategia powinna służyć celom, dla których została urządzona”.
3. **Ustal, jakie działania są niezbędne, aby poszanować istotę obowiązku.** Przydatne może się okazać zadanie sobie pytania, co trzeba by zrobić, aby dany obowiązek zrealizować tylko formalnie, i co należy zrobić, aby uczynić to „naprawdę”. Można też postawić sobie pytanie: kiedy uznałbym obowiązek za wypełniony, gdybym był jego autorem? Na przykład aby naprawdę uczynić użytek ze strategii, wydaje się oczywiste, że nie można umieścić w niej informacji banalnych, nierealnych czy niesprawdzalnych. Takie treści zaprzeczają bowiem jej istocie.
4. **Zweryfikuj, czy ustalone działania nie są sprzeczne z normami prawnymi.** Może się zdarzyć, że pewne działanie, które wydaje się konieczne dla urzeczywistnienia rzetelności, zostało zakazane w *ius scripta*. Wówczas należy poszanować ten zakaz.
5. **Zważ inne wartości, które powinieneś równocześnie urzeczywistnić.** Instytucje publiczne urzeczywistniają różne wartości, a niektóre z nich mogą być – jak już była o tym mowa – w danej sytuacji opozycyjne w stosunku do rzetelności. Konieczne jest, aby były one uwzględniane przy formułowaniu pozaprawnych norm postępowania. Na przykład wartość sprawności wymaga, aby ograniczyć wysiłki na przygotowanie wymaganej prawem strategii. Należy dążyć do takiego rozstrzygnięcia, aby w możliwie najwyższym stopniu urzeczywistnić wszystkie te wartości.

6. **Sprawdź, jak rzetelność danego obowiązku rozumieją inne podmioty.** Warto, aby instytucje publiczne zapoznawały się m.in. z wynikami kontroli, np. publikowanymi przez NIK wystąpieniami pokontrolnymi. Można w nich bowiem znaleźć cenne informacje o kierunkach rozumienia rzetelności, zweryfikowanych przez niezależne organy kontroli.
7. **Traktuj działania niezbędne do urzeczywistnienia rzetelności jako swój obowiązek.** Kontynuacją uprawnienia do przekładania systemu wartości na system norm jest obowiązek zachowania się zgodnie z treścią pozaprawnych norm postępowania, ponieważ „to, co w świetle określonego systemu wartości jest najlepsze, to w perspektywie danego systemu zasad być powinno”²⁶. Fakt, że instytucja publiczna sama sformułowała warunki rzetelności, nie oznacza, że może nimi swobodnie dysponować. Należy też pamiętać, że rzetelność stosuje się także do prawa wewnętrznego, które stanowią instytucje publiczne.
8. **Bądź transparentny.** Jeżeli instytucja publiczna poważnie podchodzi do kwestii rzetelności, nie będzie starała się niczego ukryć. Dążenie do rzetelności powinno być intersubiektywnie weryfikowalne. Służy temu m.in. zachowanie formy pisemnej dokumentacji potwierdzającej przyczyny podjętych działań w celu osiągnięcia rzetelności.
9. **Bądź konsekwentny i elastyczny.** Sposób, w jaki urzeczywistniona zostanie rzetelność, może być różny, niemniej jednak instytucja publiczna powinna zachować konsekwencję, tj. w podobnych sytuacjach postępować podobnie. Chodzi o to, aby szanować własny system wartości (do czego – nawiasem mówiąc – niezbędna jest pamięć instytucjonalna). Z drugiej strony konsekwencja nie może stać się „gorsetem” (ani pretekstem), który przeszkodzi w dostosowaniu działań do specyfiki określonych sytuacji. Należy zachować otwartość na rozwiązania nietypowe, nieszablonowe.
10. **Odpowiednio zorganizuj pracę instytucji.** Ten postulat odnosi się do osób pełniących funkcje kierownicze. Często bywa tak, że pracownicy administracji wykonują swoje czynności „automatycznie”, bez zastanawiania się nad ich sensem. Takie podejście przeszkadza w poszanowaniu

²⁶ Więcej na ten temat: M. Kordela, *Możliwość konstruowania...*, op. cit., s. 27.

rzetelności, która wymaga przecież pogłębionej refleksji. Z reguły urzędnikom po prostu brakuje czasu albo też przekonania, że ich spostrzeżenia spotkają się ze zrozumieniem przełożonych.

11. **Pytaj, podpatruj, ucz się na błędach swoich i innych.** Urzeczywistnianie wartości zawsze może być udoskonalone, ponieważ trudno osiągnąć stan idealny. W razie wątpliwości należy zadawać pytania specjalistom. Dobrym rozwiązaniem jest dzielenie się swoimi spostrzeżeniami na łamach czasopism naukowych (np. w kwartalniku „Kontrola Państwa”). Zaistnieje wówczas możliwość wywiązania się pożytecznego dyskursu i uzyskania odpowiedzi.

Przedstawienie bardziej szczegółowych wskazówek wymaga zakrojonych na szerszą skalę prac badawczych z dziedziny nauki prawa, socjologii prawa, psychologii i aksjologii. Duże nadzieje wiąże z rozwijaniem nauki o kontroli²⁷ czy też aktywnością dydaktyczną Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

9. Podsumowanie

Najważniejszym wyzwaniem stojącym przed administracją (i to nie tylko polską) w XXI wieku jest walka z działalnością pozorującą. Formalne podejście do obowiązków jest dosyć rozpowszechnioną cechą instytucji publicznych. Dotychczasowe wysiłki zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy miały ograniczoną skuteczność. Na przykład w ostatnich latach modne stało się propagowanie tzw. *new public management* (nowego zarządzania publicznego), w którym zwiększa się nacisk na jakość dostarczanych usług publicznych zorientowanych na potrzeby i oczekiwania obywatela²⁸. Jestem sceptyczny co do efektywności zastosowania rozwiązań kontroli zarządczej i przeróżnych systemów zapewnienia jakości, w których administrację redukuje się do przedsiębiorstw, skupiając się na produktach jej działalności. Jest to zjawisko, które krytycznie nazywam „makdonaldyzacją administracji” (choć nie neguję pewnej przydatności, zwłaszcza w odniesieniu do administracji świadczącej). Niemniej jednak żywione nadzieje związane z tym podejściem

²⁷ Wyodrębnianie się nauki o kontroli i zadania przed nią stojące przedstawiłem w artykule pt. *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?*, „Kontrola Państwa” 2015, nr 6, s. 8–36.

²⁸ E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe” nr 858, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” nr 11, 2015, s. 187.

uważam za nieco przesadzone, ponieważ administracja udoskonaliła się w oficjalnym dostosowywaniu do dowolnych założeń, bez rzeczywistej zmiany istoty własnej działalności. Przykładem jest choćby budżet zadaniowy czy też wytwarzanie przeróżnych dokumentów „zapewniających jakość”, co do których praktycznej przydatności nie są często przekonani sami urzędnicy, traktujący to – częstokroć słusznie – jako kolejny etap biurokratyzacji ich pracy.

Administracja funkcjonuje w porządku normatywnym. A to właśnie normatywny (i aksjologiczny) wymiar administracji wymaga pilnego udoskonalenia. Potrzeby są olbrzymie: brakuje m.in. pogłębionych badań nad istniejącym prawem operatywnym (decyzjami stosowania prawa), nie rozwiązano problemu jednolitości interpretowania prawa przez administrację, tworzenia przez nią prawa (w tym kryptoprawotwórstwa administracyjnego)²⁹, uniwersalizowalności wypowiedzi normatywnych³⁰. We wczesnej fazie rozwoju znajduje się nauka o kontroli, a na udzielenie odpowiedzi czeka tak fundamentalne pytanie, jak rozumienie naczelności NIK w systemie organów kontroli. Instytucjom publicznym nadal brakuje rozwiązań, które rzeczywiście przysłużą się do bardziej rzetelnego wykonywania obowiązków. Jeśli zostaną dobrze opracowane, ich zastosowanie stanie się powszechne bez potrzeby odwoływania się do nakazów stosowania.

²⁹ Zob. np. L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo administracyjne w zarządzaniu ruchem na drogach. Rzecz o tym, czym jest projekt organizacji ruchu*, „Transport Samochodowy” 2013, nr 1, s. 27–46.

³⁰ Zob. np. L. Murat, *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 4, s. 52.

Bibliografia

- Dubisz S., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2003.
- Garlicki L. (red.), *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Kolczyńska M., *Zaufanie do instytucji państwowych: wybrane wyniki Polskiego Badania Panelowego POLPAN 1988–2013*, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.
- Kordela M., *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy’ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, zeszyt 2.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 2012.
- Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe” nr 858, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” nr 11, 2015.
- Murat L., *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 4.
- Murat L., *Kryptoprawotwórstwo administracyjne w zarządzaniu ruchem na drogach. Rzecz o tym, czym jest projekt organizacji ruchu*, „Transport Samochodowy” 2013, nr 1.
- Murat L., *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 6.
- Murat L., *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4.
- Nieżgódka-Medek M., *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4 (numer specjalny).
- Ruśkowski E., *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4 (numer specjalny).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX nr 8778, wydanie VII.
- Strzępek K., *Głosa do wyroku TK z 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08)*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 6, Wydawnictwo Sejmowe.

**Aktualne problemy i wyzwania
w obszarze jawności działania
administracji publicznej
oraz kierunki dalszego kształtowania modelu**

ŁUKASZ REGNER

Doktor

Absolwent KSAP

Streszczenie

Funkcjonowanie ustawowej regulacji dostępu do informacji publicznej na przestrzeni 17 lat umożliwia dokonanie jej oceny. W stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego stanowi ona ogromny krok naprzód – daje obywatelowi prawo do faktycznego kontrolowania administracji publicznej. Wśród wad wymienia się brak precyzji przepisów prawnych i ich rozproszenie, wątpliwości co do prawidłowego wyważenia zasady jawności i reguł ochrony informacji czy brak wyspecjalizowanego organu posiadającego kompetencje orzecznicze i kontrolne. Artykuł stanowi próbę zebrania stanowisk dotyczących opisanych problemów, przedstawienia oceny zarysowanej sytuacji i zaproponowania kierunków dalszych prac.

Abstract

The functioning of the legal regulation in the field of the free access to information in the period of last 17 years allows to make its evaluation. In comparison to the previous legal status, it was a great step forward – the regulation provides the citizens with the right to control the public administration. Among the disadvantages there are to be mentioned: the lack of precision of the legal provisions and their fragmentation, doubts about the correct balancing of the transparency principle and rules concerning the protection of information, and the lack of specialised body holding adjudicating and controlling competences. This article is an attempt of gathering the positions concerning the mentioned matters, presenting the opinion of the outlined situation and suggesting the directions of the further works.

1. Jawność i dostęp do informacji – geneza i charakterystyka pojęć

Jawność działalności administracji publicznej, wyrażaną poprzez zasadę dostępu do informacji administracyjnych (pozostających w dyspozycji administracji), określa się często mianem jawności administracyjnej¹. Wyraża się ona w obowiązku ujawniania informacji przez zobowiązane podmioty, a z drugiej strony – w prawie domagania się dostępu do nich.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące prawa dostępu do informacji pochodzą z XVIII wieku – za pierwszą ustawę regulującą tę tematykę uznaje się szwedzką ustawę konstytucyjną o wolności prasy z 1766 roku². Warto podkreślić, że wśród pionierów koncepcji jawności spraw publicznych – w zakresie finansów publicznych – należy wymienić I Rzeczpospolitą. Jak wskazywał R. Rybarski: „Instytucja kontroli nad rachunkami skarbow koronnego i litewskiego rozwinęła się (...) w Polsce do bardzo szerokich rozmiarów. A był to wyjątek na ówczesnym kontynencie europejskim”³. Jawność budżetu, wyrażona w procesie poddania go pod obrady parlamentu oraz kontroli parlamentarnej, była wówczas cechą jedynie ustrojów Wielkiej Brytanii i Polski. Przykłady powyższe były jednak odosobnione i wyprzedzały niejako swoją epokę.

Zwraca się uwagę, że ruch w kierunku jawności życia publicznego jest w praktyce funkcjonowania państw zjawiskiem nowym, zapoczątkowanym w latach 50. i 60. XX wieku⁴. T. Górczyńska zauważa, że ruch ten był w pewnym stopniu tworzeniem mitu, konstruowano bowiem wówczas teorie o nowym modelu sprawowania administracji zakładającym radykalną zmianę stosunków państwo-obywatel⁵. Mit ten zmienił jednak w poważnym stopniu administrację, politykę i społeczeństwo, doprowadził bowiem

¹ Zob. T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 15.

² Zob. T. Górczyńska, *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, (w:) *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999, s. 119.

³ R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1937, s. 47.

⁴ Zob. ibidem, s. 486; zob. T. Górczyńska, *Kilka słów...*, op. cit., s. 118.

⁵ Zob. T. Górczyńska, *Kilka słów...*, op. cit., s. 118.

do poddania jawności procesowi jurydyzacji⁶. Jak zaznacza G. Szpor, „pod koniec XX w. zaczął znajdować szersze odzwierciedlenie w prawie pogląd, że w interesie publicznym, m.in. dla eliminowania patologii administracji, leży także zwiększanie obowiązków informowania przez władze i przyznanie obywatelom podmiotowego prawa do uzyskiwania (...) informacji o sprawach publicznych”⁷.

Dążenie do jawności wiąże się z koncepcją „otwartej” administracji, która zapewnia dostęp do informacji o jej działaniach, o prawie oraz do dokumentów dotyczących spraw publicznych⁸. Otwartość łączy się z przekonaniem służebności władzy publicznej, w tym służebności wobec społeczeństwa i jego części składowych⁹. Jawność wiąże się także z pojęciem „dobrej administracji” (*good governance*): „Bez jawności nie ma dobrej administracji, jest ona jednym z elementów dobrze funkcjonującego państwa, zapewniając możliwość partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej”¹⁰. Ponadto: „Deklaruje się, że realizacja jawności (wzorca działania władzy publicznej) w życiu społecznym pozytywnie wpłynie na: 1) demokratyzację życia publicznego, w tym powstanie niezależnej opinii publicznej; 2) wizerunek administracji publicznej i wzrost zaufania do tej administracji; 3) poziom korupcji; 4) efektywność funkcjonowania administracji publicznej; 5) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i poprawi jej konkurencyjność”¹¹.

Należy zwrócić uwagę, że zmiana w kierunku jawności zbiega się w czasie z rozszerzaniem się zakresu zadań państwa, w szczególności w dziedzinie polityki społecznej¹². „Naturalnym biegiem rzeczy, poszerzanie sfery ingerencji państwa i jego coraz głębsze wkraczanie w sprawy obywateli pociągnęło za sobą konieczność jawności jego działań”¹³. Słusznie także zauważa się, że ważnymi czynnikami, które przyczyniły się do poszerzenia sfery jaw-

⁶ Zob. *ibidem*.

⁷ G. Szpor, *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia. Tom I*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, wyd. elekt. Legalis, rozdział 1, § 2.I.

⁸ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 119.

⁹ Zob. H. Izdebski, *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita”, 29.10.2001, (za: E. Jarzęcka-Siwik, *Jawność warunkiem...*, op. cit., s. 119).

¹⁰ A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*. Tom V, red. G. Szpor, A. Piskorz-Ryń, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2015, wyd. elekt. Legalis, rozdział 1, § 3.

¹¹ A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp...*, op. cit., rozdział 1, § 3.

¹² Zob. A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej*, (w:) *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25.IX.2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 486.

¹³ Ł. Regner, *Ograniczenia jawności finansów publicznych*, niepublikowana praca doktorska, Lublin 2017, s. 25.

ności, były wzrost wykształcenia społeczeństwa oraz coraz większa świadomość praw i oczekiwań wobec administracji¹⁴.

2. Polska regulacja jawności i dostępu do informacji

Współczesna polska regulacja jawności oraz prawa do informacji znajduje swą podstawę w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁵. Zgodnie z jej art. 1 i 2 Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny: „dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej”¹⁶. Zasadę demokratycznego państwa prawa należy natomiast wiązać z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, która funkcjonuje w ścisłym związku z jawnością działań władzy publicznej¹⁷. Jawność nie została jednak uznana za zasadę konstytucyjną wprost przez ustrojodawcę w treści konstytucji ani pośrednio – przez doktrynę i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: „Trybunał, co prawda, wskazuje kilkakrotnie na zasadę jawności w działaniu władzy publicznej, nie określając jej jako zasadę konstytucyjną”¹⁸. Mimo to: „prawo do informacji jest uznawane na gruncie Konstytucji RP za publiczne prawo podmiotowe, będące jedną z podstawowych form realizacji tej zasady”¹⁹.

Wśród wolności i praw politycznych ustrojodawca zamieścił w Konstytucji RP art. 61, który reguluje prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to należy wywodzić – oprócz wspomnianej już zasady demokratycznego państwa prawa – także z zasady zwierzchności narodu, wyrażonej w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP²⁰. Do sposobów realizacji prawa do informacji przepis zalicza dostęp

¹⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania...*, op. cit., s. 486.

¹⁵ Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 roku, sygn. K 17/05; Dz.U. z 2006 roku Nr 49, poz. 358.

¹⁷ Zob. A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmiecik, G. Szpor, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, wyd. elekt. Legalis, rozdz. 3, § 3.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob. G. Tylec, *Dostęp do informacji publicznej jako przejaw zasady jawności działania organów państwa*, (w:) *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pał, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Stalowa Wola 2007, s. 91, 93.

do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej²¹ (u.d.i.p.) – kluczowa dla jawności i prawa do informacji – weszła w życie niemal dokładnie cztery lata po Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę na specyficzną relację przepisów tej ustawy do art. 61 Konstytucji – regulacja konstytucyjna została potraktowana jako wyznaczająca minimalny standard w sferze dostępu do informacji, natomiast ustawa stanowi nie tylko konkretyzację, ale i pewne rozwinięcie przepisów Konstytucji²². Ustawa wprowadziła nieznanie Konstytucji pojęcie informacji publicznej, ponadto poszerzyła zakres podmiotowy osób uprawnionych do jej uzyskania – przyznaje to prawo każdemu, nie tylko obywatelom.

Jak wskazuje art. 1 u.d.i.p., informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Wskazuje się na niezwykłą zwięzłość i ogólność tej definicji²³, ale też brak precyzji, który przejawia się w użyciu pojęć nieostrych²⁴. Uznaje się ją wręcz za „klasyczny przykład tautologii”²⁵ i definiowania *idem per idem*. Według P. Fajgielskiego określenie „sprawy publiczne” oznacza „sprawy odnoszące się do realizacji zadań publicznych, pełnienia funkcji publicznych oraz dysponowania majątkiem publicznym”²⁶. W. Sokolewicz wskazuje, że „każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne jest *eo ipso* «informacją w sprawach publicznych»”²⁷. Wspomniane trudności interpretacyjne wymusiły doprecyzowanie ww. definicji informacji publicznej przez orzecznictwo. Zgodnie z ugruntowanym poglądem jest to zatem „każda wiadomość wytworzona lub odnosząca

21 Tj. Dz.U. z 2016 roku, poz. 1764, z późn. zm., dalej: u.d.i.p.

22 Zob. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2012, s. 17–18.

23 Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2007, s. 74.

24 Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 137.

25 Ibidem, s. 138.

26 P. Fajgielski, *Informacja w administracji...*, op. cit., s. 74.

27 W. Sokolewicz, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, kom. do art. 61, s. 22, (za:) M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, wyd. elekt. Legalis, kom. do art. 1, teza 2.

się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa”²⁸.

Przykładowy katalog informacji mieszczących się w pojęciu informacji publicznej ustawodawca zamieścił w art. 6 u.d.i.p. Rolą tego przepisu jest konkretyzacja pojęcia z art. 1 poprzez wyszczególnienie kategorii najbardziej typowych. Katalog ten jednak ma charakter otwarty. Zwraca się uwagę, że przepis ten jest „obszerny i trudny w odbiorze”²⁹, „pozwała jedynie zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie”³⁰.

Zakres podmiotowy obowiązku udostępnienia informacji został określony w u.d.i.p. (art. 4 ust. 1) bardzo szeroko. W uproszczeniu można przyjąć, że obowiązek ten ciąży przede wszystkim na podmiotach publicznych, w szczególności na organach administracji publicznej, a także na podmiotach prywatnych, o ile wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym³¹.

P. Fajgielski wskazuje trzy podstawowe zasady dostępu do informacji publicznej, odzwierciedlone w u.d.i.p.: zasadę powszechności (przyznanie tego prawa każdemu, bez konieczności wykazania przez niego interesu faktycznego lub prawnego), zasadę szybkości (informacja powinna być udzielona niezwłocznie) oraz zasadę bezpłatności³². Podstawowym trybem, w jakim informacja powinna być udostępniana, jest tryb „z urzędu”, jako jego uzupełnienie został zaś przewidziany tryb udostępniania na wniosek. Ustawa przewiduje szereg form udostępniania informacji, które można pogrupować w trzy zbiorcze kategorie: formę pisemną, ustną i elektroniczną³³.

Zgodnie z art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, dodatkowo także w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej

28 G. Sibiga, (w:) *Główne problemy prawa do informacji*, red. G. Sibiga, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 20. Autor wskazuje na następujące orzeczenia: wyrok NSA z 23 maja 2003 roku, II SA 4059/02, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2004 roku, II SAB/Wa 83/04, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2004 roku, II SAB/Wa 58/04, niepubl.

29 G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 53.

30 M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA, TNOiK*, Toruń 2002, s. 26, (za:) G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 53.

31 Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji...*, op. cit., s. 76.

32 Zob. ibidem, s. 76–78.

33 Por. ibidem, s. 79–82.

restrukturyzacji. Jako ograniczenie należy traktować także przepis z art. 1 ust 2, zgodnie z którym przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi³⁴.

W przypadku gdy informacja nie jest udostępniana „z urzędu”, organ ma obowiązek udostępnienia jej bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (w szczególnych przypadkach w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące) – w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem. Odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Żądanie od wnioskodawcy wykazania, że uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, jest możliwe jedynie w przypadku tzw. informacji przetworzonej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest jedyną regulacją normującą w prawie polskim kwestie jawności działania administracji publicznej i obszar dostępu do informacji. Jak już wspomniano, sam art. 2 stanowi, że przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Taka konstrukcja świadczy o tym, że ustawodawca był świadomy istnienia odrębnych, szczegółowych uregulowań, normujących wycinki przedmiotowego obszaru. Najistotniejsze z nich – z punktu widzenia mniejszego opracowania – to: ustawy regulujące ustroj samorządów, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych³⁵, Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶, poszczególne regulacje dotyczące ewidencji i rejestrów.

3. Ocena regulacji

Perspektywa kilkunastu lat obowiązywania regulacji w zakresie jawności i dostępu do informacji pozwala na dokonanie jej oceny i poczynienie wniosków co do jej prawidłowości oraz perspektywy na przyszłość.

Zwraca się uwagę, że choć u.d.i.p. jest „niedoskonała i pisana w pośpiechu, stanowi w stosunku do poprzednio obowiązującego

³⁴ Pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 u.d.i.p.

³⁵ Tj. Dz.U. z 2017, poz. 2077, z późn. zm.

³⁶ Tj. Dz.U. z 2017, poz. 1405, z późn. zm.

stanu prawnego ogromny krok naprzód”³⁷, „ustawę tę trzeba uznać za kamień milowy w rozwoju transparentnego państwa i w odchodzeniu od kultury tajności w działaniu władzy publicznej”³⁸. U.d.i.p. stanowi przede wszystkim pierwszą w prawie polskim próbę kompleksowej regulacji ww. materii – obejmuje zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy prawa dostępu do informacji, a także tryb jej udzielania³⁹. Dzięki tej ustawie obywatel ma prawo „do zaglądania urzędnikom przez ramię i faktycznego kontrolowania podejmowanych przez nich działań”⁴⁰.

Doktryna zwraca jednak uwagę na liczne problemy związane z regulacją jawności i dostępu do informacji – zagadnienia te zostaną omówione poniżej.

3.1. Definicja pojęcia informacji publicznej

Jak już wspomniano, już sama definicja informacji publicznej sprawia problemy interpretacyjne. Wskazuje się na to, że jedną z podstawowych kwestii spornych wynikłych na gruncie stosowania ustawy jest kwestia kwalifikowania informacji jako publicznej. Trudność związana z kwalifikowaniem informacji jako publicznej wynika w szczególności z nieostrości i błędu logicznego tej definicji⁴¹. Uznanie, iż danej informacji nie zalicza się do tej kategorii, skutkuje niestosowaniem ustawy, czyli wyłączeniem jawności tej informacji⁴². Rozbieżności w orzecznictwie (poglądy na temat interpretacji przepisów na korzyść wykonującego prawo do informacji i poglądy przeciwne, zawężające tak szerokie podejście) wskazują na konieczność interwencji ustawodawcy i zaproponowania precyzyjniejszej definicji. G. Sibiga postuluje zmianę definicji tak, by u.d.i.p. „jednoznacznie obejmowała jak najszerszy zakres informacji, tj. wszystkich posiadanych informacji wytworzonych przez podmiot zobowiązany lub otrzymanych przez niego od innych podmiotów”⁴³. Z drugiej strony zwraca się jednak uwagę na to, że bardzo szerokie określenie prawa do informacji w polskiej ustawie może powodować pewne zagrożenia. P. Szustakiewicz podaje tu przykład szerokiego dostępu do informacji o publicznej infrastrukturze – ograniczonego jedynie regulacjami w zakresie

³⁷ G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 16–17.

³⁸ G. Sibiga, *Niezbędna reforma prawa do informacji*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2012, s. C8.

³⁹ Zob. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 16–17.

⁴⁰ Ibidem, s. 35.

⁴¹ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 3, § 2.

⁴² Zob. G. Sibiga, *Niezbędna reforma...*, op. cit., s. C8.

⁴³ Ibidem.

informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych – w kontekście zagrożenia międzynarodowym terroryzmem. Ponadto zaznacza się, że „maksymalnie szeroka interpretacja pojęcia dostępu do informacji mogłaby doprowadzić do całkowitego paraliżu funkcjonowania organów administracji publicznej, byłaby bowiem jednoznaczna z nałożeniem na nie obowiązku umożliwienia przeprowadzania osobistych, «prywatnych» działań kontrolnych przez właściwie nieograniczoną liczbę podmiotów”⁴⁴.

W mojej ocenie rzeczywiście istnieje pilna konieczność poprawy brzmienia definicji informacji publicznej, tak by wyeliminować wspomniane błędy i przeciąć rozbieżne poglądy co do zakresu pojęcia. Wydaje się, że konieczne jest – przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności – znalezienie złotego środka pomiędzy postulatami objęcia definicją jak najszerszego zakresu informacji a głosami o płynących z tego zagrożeniach.

3.2. Prawidłowe wyważenie zasady jawności i reguł dotyczących ochrony informacji

Zwraca się uwagę na problem współlistnienia i konieczności pogodzenia przepisów o dostępie do informacji i regulacji w zakresie ochrony informacji⁴⁵. M. Safjan, odwołując się do prawa do prywatności, słusznie zwraca w tym kontekście uwagę na „paradoks «janusowego oblicza» współczesnej cywilizacji (...). Z jednej strony bowiem dostrzec można rozbudowywujące się do najdalej idących granic instrumentarium ochrony prawa do prywatności (...), z drugiej zaś strony można zaobserwować pojawienie się (...) bardzo silnie występującego trendu w kierunku rozbudowy prawa do informacji (...)”⁴⁶. A. Dylus zaznacza natomiast, że: „W debacie (...) generalnie nie kwestionuje się przy tym ani znaczenia jawności, ani potrzeby jej ograniczenia. Spory dotyczą natomiast głównie zasięgu jawności i jej granic”⁴⁷.

Podkreśla się też brak korelacji samych przepisów regulujących dostęp do informacji. Przykładowo odróżnienie – już na poziomie Konstytucji – „ogólnego” dostępu do informacji (art. 61)

⁴⁴ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., kom. do art. 1, teza 2.

⁴⁵ Zob. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 10.

⁴⁶ M. Safjan, *Ochrona danych osobowych – granice autonomii informacyjnej*, (w:) *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie a prawo polskie*, red. M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 11.

⁴⁷ A. Dylus, (w:) *Jawność i jej ograniczenia. Tom II. Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, G. Szpor, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, rozdz. 2, § 1.

oraz dostępu do informacji o środowisku (art. 74 ust. 3) „komplikuje problematykę dostępu do informacji, bowiem osoba, która chce zdobyć informację o stanie spraw publicznych, musi odwoływać się do dwóch różnych przepisów, a w konsekwencji do dwóch odmiennych aktów prawnych”⁴⁸.

Wskazuje się, że utrudnienia w realizacji zasady jawności wynikają z braku spójności systemu prawnego⁴⁹. Zaznacza się, że regulacja tajemnic pochodzi w przeważającej mierze z okresu przed wejściem w życie u.d.i.p., jest niejednolita i nieskorelowana z systemem dostępu do informacji publicznej, co powoduje liczne problemy interpretacyjne⁵⁰. Powyższa problematyka została uregulowana w licznych aktach prawa polskiego, co w powiązaniu z koniecznością stosowania także prawa międzynarodowego samo w sobie może stanowić problem dla obywateli i podmiotów stosujących prawo⁵¹. Zwraca się uwagę na brak skoordynowania procesu wprowadzania ograniczeń jawności oraz ich szeroki zakres – wskazujący, że przestają być wyjątkiem, a stają się zasadą⁵². Wskazuje się także na separację w osobnych aktach prawnych norm „projawnościowych” od tych ograniczających jawność oraz na deficyt systemowych mechanizmów służących rozstrzygnięciu kolizji wartości⁵³.

G. Szpor proponuje „pogłębienie podstaw aksjologicznych, restrukturyzację materii ustawowej i konsolidację prawa informatycznego”. Odnosząc się do pierwszego postulatu, podkreśla, że „w określaniu podstaw aksjologicznych regulacji prawnej właściwej dla społeczeństwa informacyjnego eksponowano dotychczas jawność. Kruchość podstaw filozoficznych tej kategorii, charakteryzowanej jako wartość instrumentalna, skłaniać powinna do silniejszego wiązania regulacji z prawdą i dobrem, z godnością człowieka oraz jego wolnością i bezpieczeństwem”⁵⁴. Realizacja drugiego z postulatów wymaga „nowej regulacji ustawowej, koordynującej udostępnianie publicznych zasobów informacyjnych z ich wykorzystywaniem dla nowych celów, a wolność informacyjną z ochroną tajemnic publicznoprawnych”⁵⁵.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną kwestię. Doktryna postuluje, aby prawo do informacji i zasada jawności były traktowane jako reguła, natomiast ograniczeniom, w szczególności

⁴⁸ G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 74.

⁴⁹ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, *Jawność warunkiem...*, op. cit., s. 137.

⁵⁰ Zob. A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 14, § 5.

⁵¹ Por. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 10–11.

⁵² Zob. G. Sibiga, *Niezbędna reforma...*, op. cit., s. C8.

⁵³ Zob. G. Szpor, *Jawność i jej...* Tom I, podsumowania i wnioski.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

tym ze względu na interes publiczny, powinien być nadany charakter wyjątku⁵⁶. Jak słusznie zauważa M. Zdyb, „w sytuacji (...) gdy istnieje norma prawna ustanawiająca regułę i jednocześnie przewiduje się wyjątki od tej reguły, to wyjątki te powinny być wyraźnie normatywnie określone. W przypadku wątpliwości, co do treści wyjątków normatywnych, winno obowiązywać domniemanie tłumaczenia ich na korzyść treści stanowiących regułę. Brak precyzji w określeniu wyjątków od reguły, kształtującej korzystną z punktu widzenia interesów jednostkowych sytuację prawną, jest dość często źródłem dysharmonii, a nawet konfliktów pomiędzy interesem jednostki i treścią interesu społecznego widzianego przez pryzmat podmiotu stosującego prawo”⁵⁷.

Podsumowując, powszechnie zwraca się uwagę na rozproszenie i brak korelacji⁵⁸ przepisów z zakresu jawności i ochrony wybranych kategorii informacji jako na czynnik zagrażający obydwu tym wartościom oraz wskazuje się na pilną konieczność uproszczenia i uspołnienienia regulacji – postulat ten należy zdecydowanie poprzeć.

3.3. Ochrona sfery wewnętrznej administracji

A. Piskorz-Ryń zaznacza, że dobra administracja powinna być jawna, stawia jednak pytanie, czy w pełni jawna administracja może być dobra – i na tak postawione pytanie udziela odpowiedzi negatywnej⁵⁹. Jak wskazywałem we wcześniejszych akapitach, co podkreśla także autorka, w polskiej literaturze przedmiotu zwraca się uwagę przede wszystkim na pozytywne aspekty jawności, nie zauważając, że wiążą się z nią także pewne zjawiska negatywne. Jawność nie może być zatem traktowana jako uprawnienie o charakterze bezwzględny, lecz powinna podlegać ograniczeniom w zakresie koniecznym dla ochrony interesu publicznego i jego elementów składowych⁶⁰. „Dostęp do informacji publicznej słusznie jest dziś traktowany jako *ultima ratio* zapewnienia transparentności życia publicznego. Powtórzyć trzeba jednak za judykaturą, że chodzi w nim o realizację podmiotowego prawa do informacji publicznej, a nie o publiczny dostęp do wszelkich informacji”⁶¹.

⁵⁶ Zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 237.

⁵⁷ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS”, Sectio G 1993, nr 31, s. 303.

⁵⁸ Zob. także Ł. Regner, *Ograniczenia jawności...*, op. cit., s. 221, 244, 248, 266.

⁵⁹ Zob. A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej...*, Tom V, op. cit., rozdział 1, § 3.

⁶⁰ Zob. ibidem.

⁶¹ E. Jarzęcka-Siwik, (w:) ibidem, rozdział 6, § 6.

„Jawność bez ograniczenia może prowadzić do nadużyć, w tym do pozbawienia ochrony dla ważnych interesów, zarówno tych ze sfery publicznej, jak i prywatnej”⁶². A. Piskorz-Ryń zwraca szczególną uwagę na to, że bez zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony istnieje zagrożenie słabości administracji, jej niewydolności i niezdolności do odgrywania swej roli w państwie i społeczeństwie⁶³. Autorka postuluje zatem „zachowanie odpowiedniej równowagi między jawnością życia publicznego a ochroną istotnych z punktu widzenia społecznego wartości, w tym sprawności i efektywności działania administracji”, podkreśla jednak, że powinno się to odbywać przy założeniu służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa⁶⁴.

W kontekście przywołanych rozważań A. Piskorz-Ryń akcentuje problem zapewnienia ochrony sfery wewnętrznej administracji i zaznacza, że nadmierna transparentność może stanowić źródło dysfunkcji procesu decyzyjnego⁶⁵. Jawność ma za zadanie służyć realizacji dobra wspólnego, przy czym musi stanowić dla urzędników motywator do realizacji misji publicznej i nie stanowić bariery dla realizacji istotnych celów społecznych⁶⁶. Wartością, która powinna tu podlegać ochronie, jest „zapewnienie należytej jakości procesu decyzyjnego w administracji publicznej w jej sferze wewnętrznej funkcjonowania, w tym swobodnej wymiany poglądów do czasu wypracowania ostatecznego rozstrzygnięcia, które może podlegać osądowi i kontroli opinii publicznej”⁶⁷.

G. Sibiga, wskazując, że ochrona sfery wewnętrznej jest „jednym z bardziej kontrowersyjnych ograniczeń dostępności informacji”, zaleca tu daleko posuniętą ostrożność⁶⁸. Wskazuje, że „negatywnej oceny wymaga pełne wyłączenie dostępu do sfery wewnętrznej”, zaznacza jednak, że „zauważalna stała się potrzeba dyskusji nad wprowadzeniem do ustawy samodzielnej, ale wyjątkowo stosowanej, przesłanki chroniącej wewnętrzne etapy procesu decyzyjnego”. Jego zdaniem „ochrona powinna opierać się na teście ważenia interesów, którego pierwszym etapem będzie ustalenie «od przypadku do przypadku», czy ujawnienie niesie ze sobą w ogóle negatywne konsekwencje (test szkody). W takim przypadku ciężar dowodu spoczywałby na podmiocie odmawiającym dostępu, a proces stosowania testów winien podlegać niezależnej kontroli”⁶⁹.

⁶² Ibidem.

⁶³ A. Piskorz-Ryń, (w:) ibidem, rozdział 1, § 3.

⁶⁴ Zob. ibidem.

⁶⁵ Zob. ibidem.

⁶⁶ Zob. ibidem.

⁶⁷ Ibidem, rozdział 14, § 6.

⁶⁸ G. Sibiga, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 122, 138.

⁶⁹ Ibidem, s. 138.

M. Mucha podkreśla, że administracja powinna strzec tajemnic „ze względu na ochronę interesów obywatela lub państwa, którego są członkami (czy to indywidualnego, społecznego, publicznego), a nie ze względu na chęć ukrycia swoich motywów i sposobów działania”⁷⁰. Z drugiej strony A. Piskorz-Ryń zaznacza, że „administracja publiczna działa na rzecz dobra wspólnego, wpływając w istotny sposób na jakość życia społecznego, zapewniając ochronę ważnych z perspektywy społecznej wartości. Nie należy również postrzegać wszelkich ograniczeń w dostępie do informacji jako działań na rzecz ochrony partykularnych interesów podmiotów administrujących”⁷¹.

Podsumowując, ochrona sfery wewnętrznej w administracji jest kwestią kontrowersyjną. Wydaje się jednak, że w doktrynie rodzi się konsensus co do konieczności uregulowania tej kwestii w przepisach dotyczących dostępu do informacji. Zakres i kształt tej regulacji musi być przedmiotem dalszej dyskusji.

3.4. Nadużycie prawa do informacji

W doktrynie proponuje się wprowadzenie do u.d.i.p. konstrukcji nadużycia prawa do informacji. Zwraca się uwagę na to, że nadużycie może wystąpić po obu stronach zjawiska: swoich uprawnień do wyłączenia jawności mogą nadużywać organy obowiązane do ich udostępnienia, zbyt szeroko interpretując zakres tajemnic, z drugiej strony zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty gospodarcze mogą wykorzystywać wnioski o udostępnienie informacji w celach innych niż dążenie do transparentności władz publicznych⁷² – w szczególności chodzi tu o problem zarzucania organów żądaniem o charakterze wręcz pieniackim⁷³. A Piskorz-Ryń postuluje następujące brzmienie przepisu zawierającego klauzulę nadużycia prawa do informacji: „Podmiot zobowiązany może odmówić dostępu do informacji publicznej na wniosek, jeżeli spowoduje to istotne zakłócenie pracy tego podmiotu”. Odmowa udostępnienia informacji powinna wówczas zostać dokonana w formie decyzji administracyjnej, która następnie będzie mogła podlegać kontroli administracyjnej i sądowno-administracyjnej⁷⁴.

⁷⁰ M. Mucha, *Obowiązki administracji...*, op. cit., s. 89.

⁷¹ A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 1, § 3.

⁷² Zob. ibidem, rozdział 14, § 7.

⁷³ Zob. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 34.

⁷⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 14, § 7.

Wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałających nadużywaniu, połączonych z niezależną kontrolą ich stosowania, będzie szczególnie istotne w przypadku przyjęcia szerokiej definicji informacji publicznej⁷⁵.

3.5. Organ właściwy w sprawach dostępu do informacji

Wielu autorów wskazuje na potrzebę wprowadzenia niezależnego organu administracji właściwego w sprawach dostępu do informacji, do którego należałyby kontrola i nadzór w zakresie udzielania informacji⁷⁶. Argumentem za utworzeniem tego organu jest brak jednolitej praktyki interpretacyjnej spowodowanej rozproszoną kontrolą instancyjną i sądową oraz związane z tym utrudnienia w dostępie do informacji⁷⁷. Powinien on być organem drugiej instancji w sprawach dotyczących odmowy dostępu do informacji⁷⁸. Organ wypracowałby ujednolicone standardy dostępu do informacji publicznej i promowałby kulturę jawności, monitorowałby przepisy prawa z zakresu dostępu do informacji, mógłby także prowadzić prace analityczne, realizować funkcję mediacyjną oraz kontrolować proces ważenia interesów w przypadku rozstrzygania o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia informacji publicznej. Powierzenie temu organowi uprawnień kontrolnych mogłoby się przełożyć na niższą liczbę skarg wnoszonych osądów administracyjnych. Organ mógłby wreszcie inicjować postępowania dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy publicznych⁷⁹. Podkreśla się konieczność zapewnienia temu organowi przymiotu niezależności – powinien on mieć gwarancje niezawisłości dla swoich członków i być niezależny instytucjonalnie oraz bezstronny politycznie⁸⁰.

3.6. Zasada proporcjonalności, testy szkody i ważenia interesów

Jak pisze Ł. Regner: „Realizacja zasady jawności (samej w sobie ze wszech miar pożądaney i wielce istotnej dla prawidłowego przebiegu procesów społecznych i dla realizacji interesów jednostki) po przekroczeniu pewnego punktu krytycznego prowadzi

⁷⁵ Zob. G. Sibiga, *Niezbędna reforma...*, op. cit., s. C8.

⁷⁶ Zob. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji...*, op. cit., s. 34.

⁷⁷ Zob. G. Sibiga, *Niezbędna reforma...*, op. cit., s. C8; *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 3, § 2.

⁷⁸ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 234.

⁷⁹ Zob. ibidem, s. 224–228.

⁸⁰ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 3, § 2.

do sytuacji, w której szkoda wynika z ujawnienia danej informacji przeważa nad wynikającą z tego korzyścią. Aby zapobiec wystąpieniu takiej sytuacji i zabezpieczyć interes obywatela i państwa, konieczne jest wprowadzenie instrumentów, które w takich sytuacjach zapewnią ochronę przed ujawnieniem informacji”⁸¹.

Orzecznictwo, doktryna i prawodawca – zarówno konstytucyjny, jak i europejski – proponują, by w celu rozwiązania konfliktów wartości i interesów stosować zasadę proporcjonalności przez ustawodawcę, a także organ stosujący prawo. Należy przytoczyć tu kluczowe orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 roku⁸², w którym Trybunał wskazał, że z zasady tej wypływa „zakaz nadmiernej ingerencji”, którego istotą „jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”. Dalej Trybunał argumentuje: „Rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę (...) [powinno] udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Mamy tu do czynienia z kryteriami: przydatności (pkt 1), konieczności (pkt 2) i proporcjonalności *sensu stricto*.

Bazując na postanowieniach Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych z 18 czerwca 2009 roku (konwencja z Tromsø)⁸³, wielu przedstawicieli doktryny proponuje, by w procesie stanowienia i stosowania prawa wykorzystywać testy szkody i ważenia interesów – postulując przede wszystkim wprowadzenie możliwości (wymogu) stosowania tego instrumentu w przepisach u.d.i.p.⁸⁴ Test szkody (*harm test*) polega na ustaleniu, czy ujawnienie określonej informacji powoduje zagrożenie dla określonego interesu lub dobra chronionego (np. bezpieczeństwa czy porządku publicznego). Jeżeli test wykaże brak takiego zagrożenia, informacja powinna być ujawniona. W przypadku gdy natomiast

⁸¹ Ł. Regner, *Ograniczenia jawności...*, op. cit., s. 89.

⁸² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. K 11/94, OTK 1995/I, poz. 12.

⁸³ Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, otwarta do podpisu w Tromsø dnia 18 czerwca 2009 roku, tekst angielski dostępny na stronie internetowej: <https://www.coe.int> – nie weszła jeszcze w życie, niepodpisana jeszcze przez Polskę.

⁸⁴ Zob. G. Sibiga, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 97–101; E. Jarzęcka-Siwik, *Tajemnica ustawowo chroniona*, cz. I, „Kontrola Państwa” 1997, nr 7, s. 123–124; A. Piskorz-Ryń, (w:) *Jawność i jej...* Tom VI, op. cit., rozdział II, § 2, pkt 3.

zagrożenie takie zostałyby wykazane, wówczas – w drugim etapie – powinien zostać przeprowadzony test ważenia interesów (*balancing of interests*). Jeżeli ten drugi test wykaże, że interes publiczny związany z ujawnieniem informacji przeważa nad interesem podlegającym ochronie, informacja ta – mimo negatywnego wyniku testu szkody – i tak powinna być ujawniona.

Aby test taki mógł być prowadzony przez organ stosujący prawo, ustawa musiałaby nie przesądzać z góry o dostępności informacji, lecz wprowadzić określone przesłanki, na podstawie których ustaliłby to organ, podlegający następnie w tym zakresie stosownej kontroli⁸⁵. Obecna polska ustawa nie przewiduje takiej możliwości⁸⁶ – test szkody znajdziemy natomiast w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych⁸⁷, gdzie podmiot decydujący o nadaniu klauzuli tajności powinien kierować się potencjalną szkodą dla interesu publicznego. Konstrukcja ograniczeń w polskiej u.d.i.p. ma charakter formalny⁸⁸ – podmiot stosujący prawo określa jedynie, czy informacja należy do kategorii ustawowo chronionej (czy jest daną osobową, czy jest objęta tajemnicą przedsiębiorcy etc.), i na tej podstawie udostępnia informację lub tego odmawia. Decyzja o wprowadzeniu ograniczeń o charakterze materialnym wymagałaby przepracowania modelu regulacji ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych poprzez podział tajemnic na bezwzględne i względne (przy czym te drugie będą mogły być uchylane wtedy, gdy przemówi za tym przeważający interes publiczny).

4. Podsumowanie

Polska regulacja dostępu do informacji publicznej liczy sobie niemal 17 lat. Jej znaczenie dla jawności działalności administracji publicznej jest nie do przecenienia. Przede wszystkim stanowi ona skuteczne i często wykorzystywane narzędzie kontroli działań państwa, a w szczególności właśnie jego administracji, dobrze służące celom, takim jak wzrost zaufania do tej administracji i zmniejszanie poziomu korupcji. Jednocześnie na przestrzeni lat ujawniły się słabości tej regulacji, wśród których należy wymienić w szczególności:

- problemy interpretacyjne, zwłaszcza związane z samą definicją informacji publicznej – sprawiające trudności w obszarze kwalifikowania informacji jako publicznej;

⁸⁵ Zob. G. Sibiga, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 98.

⁸⁶ Zob. np. A. Młynarska-Sobaczewska, (w:) *Jawność i jej...* Tom V, op. cit., rozdział 3, § 2.

⁸⁷ Tj. Dz. U. z 2018, poz. 412, z późn. zm.

⁸⁸ Zob. P. Fajgielski, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 118.

- brak spójności systemu prawnego;
- brak skoordynowania procesu wprowadzania ograniczeń jawności oraz ich szeroki zakres;
- rozproszenie i brak korelacji przepisów z zakresu jawności i ochrony wybranych kategorii informacji;
- brak mechanizmów przeciwdziałających nadużyciu prawa do informacji, a z drugiej strony trudności w dochodzeniu prawa dostępu do informacji.

Odpowiedzią na powyższe zdiagnozowane problemy są konkretne propozycje zmian. Wśród zasługujących na poparcie należy wymienić doprecyzowanie pojęć budzących największe trudności interpretacyjne, skoordynowanie regulacji wolności informacyjnej z ochroną tajemnic publicznych i prawidłowe wyważenie ich relacji przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, rozważenie utworzenia organu właściwego w sprawach dostępu do informacji czy wreszcie uelastycznienie procesu stosowania prawa przez wprowadzenie możliwości stosowania testu szkody i wagi interesów.

Publikacja wyraża wyłącznie prywatne poglądy autora.

Bibliografia

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Cieślak Z., Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom II. Podstawy aksjologiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2007.
- Górzyńska T., *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, (w:) *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Izdebski H., *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita”, 29.10.2001.
- Jarzęcka-Siwik E., *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Jarzęcka-Siwik E., *Tajemnica ustawowo chroniona*, cz. I, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 7.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA, TNOiK*, Toruń 2002.
- Kmieciak Z., Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność działania administracji publicznej*, (w:) *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25.IX.2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003.
- Regner Ł., *Ograniczenia jawności finansów publicznych*, niepublikowana praca doktorska, Lublin 2017.
- Rybarski R., *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1937.
- Rydlewski G., Szustakiewicz P., Golat K., *Udzielanie informacji przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2012.
- Safjan M., *Ochrona danych osobowych – granice autonomii informacyjnej*, (w:) *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie a prawo polskie*, red. M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sibiga G., *Niezbędna reforma prawa do informacji*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2012.
- Sokolewicz W., (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Szpor G., *Jawność i jej ograniczenia. Tom I. Idee i pojęcia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szpor G., Piskorz-Ryń A. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*. Tom V, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Tylec G., *Dostęp do informacji publicznej jako przejaw zasady jawności działania organów państwa*, (w:) *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaszkowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), Katolicki Uniwersytet Lubelski, Stalowa Wola 2007.
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny)*. Konflikt interesów, „Annales UMCS”, Sectio G 1993, nr 31.

**Inkluzywna koncepcja prawa jako dyrektywa
w procesach stanowienia i stosowania prawa
przez administrację publiczną**

PIOTR RUCZKOWSKI

Dr hab., prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego
i Nauk o Administracji

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza możliwości wykorzystania założeń tzw. inkluzywnej koncepcji prawa w procesach stanowienia i stosowania prawa przez administrację publiczną.

Termin „inkluzywna koncepcja prawa” jest nowym pojęciem w naukach prawnych, nawiązującym, przynajmniej częściowo, do założeń inkluzywnej demokracji czy inkluzywnej ekonomii oraz do dotychczasowych ustaleń nauk prawnych w zakresie formułowanych koncepcji prawa.

Mówiąc o inkluzywnej koncepcji prawa, mamy na myśli wieloaspektowe podejście do prawa – traktowanie prawa i szczegółowych instytucji prawnych jako realnych instrumentów przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym i społecznym. Koncepcja ta uwzględnia: historyczne uwarunkowania prawa i jego wymiary: wspólnotowy, dyrektywalny (powinnościowy), represyjny, aksjologiczny, porządkujący, wychowawczy. Realizacja inkluzywnej koncepcji prawa oznacza wymóg zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy wskazanymi wyżej uwarunkowaniami i wymiarami prawa.

Zdaniem autora takie podejście do prawa powinno determinować procesy jego tworzenia i stosowania przez administrację publiczną. Nie ulega wątpliwości, że tworzenie dobrego prawa, odpowiadającego na potrzeby współczesnego świata i nowoczesnego społeczeństwa, należy do najważniejszych wyzwań stojących przed administracją publiczną.

Abstract

The goal of the study is to review the possibilities of applying the concept of so-called inclusive law in the processes of making and enforcing law by public administration authorities.

The term „the concept of inclusive law” is a new one in legal sciences and it refers, at least partially, to the concept of inclusive democracy, inclusive economy and previous views on concepts of law formulated by legal sciences.

When we talk about the concept of inclusive law, we have in mind a multifaceted approach to law and think of law and particular legal institutions as tangible tools aimed at counteracting adverse political, economic and social phenomena.

Such concept of law takes into consideration historical determinants of law and its aspects, such as: social, adirectional (moral), repressive, axiological, organizing function of law and educational.

Implementing the concept of inclusive law means maintaining the balance between the above enumerated aspects and dimensions of law.

In the author's opinion, such approach to law should determine the processes of making and enforcing law by public administration authorities. It is indisputable that enacting good laws that respond to the needs of the contemporary world and modern society is one of the most important challenges facing the public administration authorities.

1. Wprowadzenie

Za wprowadzenie do niniejszego opracowania mogą posłużyć słowa ks. Henryka Zielińskiego, redaktora naczelnego tygodnika „Idziemy”, który w „Salonie Dziennikarskim” emitowanym na antenie TVP Info 9 czerwca 2018 roku, powiedział: „(...) musimy sobie zdawać sprawę z tego, że Unia Europejska nie jest tylko organizacją państw, organizacją ściśle polityczną, gospodarczą, ale jest to również pewien projekt cywilizacyjny i w tym projekcie cywilizacyjnym, który ma zmienić cywilizację europejską, prawo stanowi bardzo istotny element tej już inżynierii społecznej (...). Prawo w tej koncepcji nie jest tylko elementem wymiaru sprawiedliwości, dbania o porządek społeczny, ale również kreowania pewnego stylu, pewnej mody, tego, co wolno (...), co nie wolno”¹. Te wyjątkowo trafne słowa oddają istotę prawa współcześnie; prawo nie jest li tylko systemem generalnych i abstrakcyjnych norm, ustanowionych bądź uznanych i sankcjonowanych przez państwo, będących wynikiem dociekań jakiegoś grona ekspertów w odezwaniu od systemu wartości, ideologii, ruchów społecznych, grup nacisków, instrumentalizacji prawa, lecz właśnie jest ściśle z tymi zjawiskami powiązane. Jak trafnie przyjmuje Jan Zimmermann, normy prawne są zawsze osadzone w wartościach² i przez pryzmat wartości prawo jest oceniane. W tym miejscu warto podkreślić, że nakaz uwzględniania określonego systemu wartości stanowi jeden z komponentów tzw. inkluzywnej koncepcji prawa.

Celem opracowania jest przedstawienie możliwości wykorzystania założeń wspomnianej wyżej inkluzywnej koncepcji prawa w procesach stanowienia i stosowania prawa przez administrację publiczną. Termin „inkluzywna koncepcja prawa” jest nowym pojęciem w naukach prawnych, nawiązującym, przynajmniej częściowo, do założeń inkluzywnej demokracji czy inkluzywnej ekonomii oraz do dotychczasowych ustaleń nauk prawnych w zakresie formułowanych koncepcji prawa. Wyprzedzając niejako nasze poniższe ustalenia i dokonując pewnej egzemplifikacji, można

¹ Audycja dostępna pod adresem: <https://www.tvp.info/37280578/09062018-0915> (dostęp: 11.07.2018).

² J. Zimmermann, *Wprowadzenie, (w:) Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 12.

syntetycznie powiedzieć, że inkluzywna koncepcja prawa kładzie nacisk na wieloaspektowe podejście do prawa – traktowanie go i szczegółowych instytucji prawnych jako realnych instrumentów przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym i społecznym. Realizacja inkluzywnej koncepcji prawa oznacza wymóg zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy różnymi uwarunkowaniami i wymiarami prawa i może stanowić odpowiedź na wyzwania współczesnego państwa i nowoczesnego społeczeństwa w sferze legislacji.

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Stanowienie i stosowanie prawa w systemie prawnych form działania administracji

W obrębie administracji publicznej mamy do czynienia z różnymi przejawami aktywności, które w doktrynie prawa administracyjnego określane są mianem prawnych form działania administracji³. Ich system nie jest prawnie zdefiniowany i skatalogowany. Został on wypracowany przez naukę prawa w oparciu o materiał normatywny, orzecznictwo sądowe oraz praktykę administrowania.

³ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957; R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, Paris 2000, s. 471 i n.; J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2000, s. 94 i n.; E. Olejniczak-Szałowska i in., (w:) *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 471 i n.; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, C.H. Beck, München 2008, s. 141 i n.; J. Machajová a kolektiv, *Všeobecné správne právo*, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2009, s. 123 i n.; L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Difin, Warszawa 2011, s. 320 i n.; D. Hendrych a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, C.H. Beck, Praha 2012, s. 173 i n.; M. Kindl, *Činnost veřejné správy*, (w:) K. Kramář, J. Rajchl, D. Telecký, *Základy správního práva*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009, s. 119 i n. Niektórzy autorzy posługują się w tym kontekście pojęciem środków działania administracji, zob.: M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 2 i n.; Hans J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, Band 2, C.H. Beck, München 1999, s. 4. W doktrynie użyto również określenia „formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego”, wskazując, że tego typu formy aktywności podmiotów administrujących służą konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych zakwalifikowanych do tej gałęzi prawa: zob. K.M. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, (w:) *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 27–69.

W doktrynie dokonuje się różnych klasyfikacji prawnych form działania administracji, biorąc pod uwagę różne kryteria podziału. W tym miejscu warto skupić się na ich podziale na akty stanowienia prawa (akty normatywne) oraz akty stosowania prawa (np. akty administracyjne). Trzeba jednak zauważyć, że w przypadku organów władzy wykonawczej, a do tej kategorii należy zaliczyć organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące, akt stanowienia prawa jest jednocześnie aktem stosowania prawa, gdyż zgodnie z zasadą praworządności organy administracji publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa; dotyczy to także kompetencji prawotwórczych. A zatem stanowienie prawa przez administrację odbywa się w oparciu o różnie skonstruowane podstawy prawne – szczegółowe upoważnienia ustawowe (np. rozporządzenia) albo klauzule generalne (np. przepisy porządkowe, akty prawa wewnętrznego). Podział na generalno-abstrakcyjne akty stanowienia prawa (źródła prawa) i podwójnie skonkretyzowane akty stosowania prawa jest spotykany nie tylko w polskiej doktrynie, lecz także w literaturze zagranicznej⁴. Nie ulega wątpliwości, że stanowienie prawa należy do władczych i zasadniczo jednostronnych prawnych form działania administracji, czyli takich, w toku których administracja może stosować władztwo państwowe (przymus administracyjny) i które powstają w wyniku jednostronnych decyzji prawotwórczych podmiotów administrujących (normatywne prawne formy działania administracji – niem. *normative Handlungsformen*)⁵. Dla oznaczenia normatywnych prawnych form działania administracji w literaturze zagranicznej używa się także szczegółowych pojęć, np. czeskie *nařízení*⁶.

Akty normatywne (źródła prawa) wydawane przez administrację nie stanowią jednolitej kategorii. Biorąc pod uwagę postanowienia Konstytucji RP (art. 87, art. 93), wśród tych aktów wyodrębnia się akty powszechnie obowiązujące, których adresatem może być każdy podmiot, w tym obywatel (np. rozporządzenia), oraz akty prawa wewnętrznego, które mogą regulować tylko prawa i obowiązki podmiotów podległych organizacyjnie lub służbowo organowi, który wydał akt o tym charakterze (np. zarządzenia). Przeważnie obowiązują na całym terytorium państwa i mają charakter uniwersalny, natomiast niektóre – o charakterze partykularnym – dotyczą jedynie części terytorium państwa (np. tzw. akty prawa miejscowego; art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP).

⁴ Zob. M. Kindl, *Činnost veřejné...*, op. cit., s. 121 i n.; D. Hendrych, *Správní právo...*, op. cit., s. 173–180.

⁵ M. Mösti, *Normative Handlungsformen*, (w:) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, herausgegeben von Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers, Walter de Gruyter, GmbH, Berlin-New York 2010, s. 614.

⁶ D. Hendrych, *Správní právo...*, op. cit., s. 180 i n.

Jak słusznie zauważono: „Rola aktów normatywnych uwiadacza się poprzez ich zestawienie z aktami administracyjnymi”⁷, dlatego spośród indywidualnych i konkretnych prawnych form działania administracji (aktów stosowania prawa) w niniejszym opracowaniu skupimy się na akcie administracyjnym, przy czym poczynione w tym kontekście uwagi można również odnieść do innych prawnych form działania o tym charakterze. Podobnie jak w przypadku większości aktów normatywnych, również akty administracyjne mają charakter jednostronny i władczy, jednak różnice dotyczą sposobu oznaczenia adresata – w tym przypadku w sposób zindywidualizowany – oraz skonkretyzowanej sytuacji, do której się odnoszą.

W tym miejscu warto jednak zauważyć, że w literaturze przedmiotu wśród prawnych form działania wyodrębnia się także czynności, za pomocą których wprowadza się określone nakazy i zakazy pewnych zachowań⁸. Czynności te nie odpowiadają wymogom formalnym stawianym aktom administracyjnym, rodząc jednak obowiązki bądź uprawnienia dla adresata określonego w sposób indywidualny lub generalny⁹ (np. zatrzymanie pojazdu stosownym sygnałem policjanta lub wydawanie sygnałów przez policjanta kierującego ruchem drogowym, zakaz kąpieli, zakaz wstępu do lasu, nakaz korzystania z szatni, zarządzenie ewakuacji podczas powodzi, decyzja w sprawie założenia cmentarza komunalnego itp.). W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym przynajmniej część z tych czynności ma cechy indywidualnych aktów (administracyjnych), jednakże o znacznie mniejszym sformalizowaniu i braku możliwości ich zaskarżenia w trybie przewidzianym dla typowych aktów administracyjnych¹⁰. Tego rodzaju akty nie mają wszystkich cech typowych ani dla aktów administracyjnych, ani dla normatywnych¹¹. W doktrynie najczęściej akty regulujące konkretne sytuacje, których adresaci oznaczeni są w sposób generalny (generalno-konkretne), zaliczane są do aktów administracyjnych. W tym przypadku używa się nazwy „akt administracyjny generalny”, ewentualnie „generalny akt administracyjny”¹². Co warto podkreślić, w nauce niemieckiej tego typu akty uznaje się

7 M. Kierek, *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydentów wojewódzkich rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 5, s. 743.

8 K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji...*, op. cit., s. 58 i n.

9 Ibidem, s. 58–59.

10 Ibidem, s. 59.

11 A. Wiktorowska, *Akt administracyjny*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 270, 274.

12 W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994; M. Smaga, *Generalne akty administracyjne regulujące prawa i obowiązki użytkownika drogi publicznej (znaki drogowe) – wybrane zagadnienia*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa*

za akty administracyjne¹³. Zresztą w doktrynie niemieckiej, oprócz typowych aktów administracyjnych konkretno-indywidualnych, wyodrębnia się akty generalno-konkretne i abstrakcyjno-indywidualne. Natomiast akty abstrakcyjno-generalne zalicza się do norm prawnych (aktów normatywnych)¹⁴. Do aktów administracyjnych generalno-konkretnych, czyli regulujących konkretne sytuacje i adresowanych do nieokreślonych indywidualnie osób, zalicza się np. zakaz planowanej demonstracji (obejmujący wszystkich potencjalnych uczestników demonstracji), regulacje dotyczące korzystania z rzeczy publicznych (np. regulamin korzystania z basenu, znaki drogowe itd.), natomiast do aktów abstrakcyjno-indywidualnych np. nakaz adresowany do konkretnej osoby zobowiązujący do posypania drogi podczas gołoledzi (*Anordnung an eine Person, stets bei Glätteis die Strasse zu streuen*)¹⁵. Inni z kolei autorzy, zaliczając tego typu akty do odrębnych prawnych form działania administracji, używają nazwy „czynności bezpośrednio zobowiązujące” tudzież „czynności stwarzające obowiązki dla jednostki w sposób szczególnie”¹⁶. Jak podkreśla Aleksandra Wiktorowska: „Obserwując naszą praktykę, wydaje się, że można wyprowadzić pewne uogólnienia. W przypadku tych rozstrzygnięć, które w momencie podjęcia dotyczą sytuacji prawnej łatwej do ustalenia i wąskiego kręgu osób – traktuje się je jako akty administracyjne. Tam, gdzie krąg osób jest szeroki, trudny do ustalenia (grupa niepoliczalna), uznaje się rozstrzygnięcie za inny, nieokreślony rodzaj czynności. Czasami czynności takiej nadaje się formę aktu normatywnego, jeżeli wynika to z przepisów stanowiących podstawę prawną czynności”¹⁷.

2.2. Inkluzywna koncepcja prawa i jej znaczenie w procedurze stanowienia i stosowania przez administrację publiczną

Zgodnie z zasadą praworządności zarówno stanowienie prawa, jak i jego stosowanie przez administrację publiczną jest uregulowane prawnie. Podstawowe jego znaczenie w powyższych procesach

Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 637 i n.

13 S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, op. cit., s. 153 i n.

14 Ibidem, s. 159–160.

15 Ibidem, s. 159–160.

16 J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” administracji publicznej*, (w:) *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 219 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 427 i n.

17 A. Wiktorowska, *Akty administracyjne...*, op. cit., s. 270.

w państwie demokratycznym nie budzi wątpliwości i każe postawić pytanie o standardy prawa. Jak wskazano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, inkluzywna koncepcja prawa jest nowym pojęciem w naukach prawnych, nawiązującym częściowo do założeń inkluzywnej demokracji, inkluzywnej ekonomii oraz do dotychczasowych ustaleń nauk prawnych w zakresie formułowanych koncepcji prawa. A zatem zarówno stanowione prawo, jak i proces jego stosowania powinny realizować postulaty inkluzywnej demokracji i inkluzywnej ekonomii.

Kwestie szczegółowe należy rozpocząć od uściślenia pojęć *inkluzywny* i *inkluzywny*. W języku polskim terminy te oznaczają: „włączenie czegoś”; „to, co jest włączone”; „łączący lub obejmujący jakąś całość”; „przeznaczony dla wszystkich”¹⁸. Podobne znaczenie odnajdujemy w innych językach. Na przykład w języku angielskim pojęcia *inclusion*, *inclusive* rozumie się jako „włączenie”, „łączny”, „globalny”¹⁹.

Jak wspomniano, inkluzywna koncepcja prawa nawiązuje do założeń inkluzywnej demokracji i inkluzywnej ekonomii. Przyjmuje się, że demokracja inkluzywna jest w pewnym sensie „syntezą dwóch podstawowych tradycji historycznych, tradycji socjalistycznej i tradycji demokracji, a także ruchów, jakie powstały w okresie ostatnich 30. czy 40. lat oraz nowych ruchów społecznych, tzn. feminizmu, ruchu ekologicznego i różnych innych ruchów mających na celu określenie jakiejś formy tożsamości”²⁰. Takis Fotopoulos posługuje się w tym przypadku pojęciem demokracji włączającej, czyli inkluzywnej (*inclusive democracy*)²¹. Proponowany przez tego autora tzw. nowy projekt wyzwolenia/liberalny („the new liberatory project”), jak podkreśla, nie może być tylko projektem demokracji inkluzywnej, która rozszerzy domenę publiczną poza tradycyjną sferę polityczną na ekonomiczne i szersze obszary społeczne. Jego zdaniem demokracja inkluzywna zakłada zniesienie nierównego podziału władzy politycznej i gospodarczej oraz powiązanych stosunków towarowych i własnościowych, a także struktur hierarchicznych w gospodarstwie domowym, miejscu pracy, edukacji czy szerzej w sferze społecznej²². Jak podkreśla,

¹⁸ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inkluzywny.html> (dostęp: 1.06.2018); <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inkluzywny.html> (dostęp: 1.06.2018).

¹⁹ *Wielki słownik angielsko-polski PWN-Oxford*, red. J. Linde-Usiekniewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 599.

²⁰ T. Fotopoulos, transkrypcja zapisu wideo O. Resslerera, nagranych w Londynie w 2003 roku, http://www.inclusivedemocracy.org/ID_POLISH.htm (dostęp: 31.05.2018); T. Fotopoulos, *Towards an Inclusive Democracy. The crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project*, Cassel Wellington Hause, London and New York 1997; dostępna na stronie: <https://www.inclusivedemocracy.org/fotopoulos/english/brbooks/btrid/contents.htm> (dostęp: 31.05.2018).

²¹ T. Fotopoulos, *Towards an Inclusive...*, op. cit., s. IX i n.

²² *Ibidem*, s. X.

demokracja inkluzywna nie ma nic wspólnego z tym, co dziś uchodzi za demokrację liberalną oraz tę proponowaną przez lewicę (społeczeństwa obywatelskiego)²³. Autor ten słusznie zauważa, że tradycyjne podejście do społeczeństwa obywatelskiego – liberalne czy lewicowe – niedostatecznie uwzględnia zmiany strukturalne, które doprowadziły do umiędzynarodowienia (globalizacji) gospodarki rynkowej oraz do impotencji niezależnych od państwa instytucji, stowarzyszeń, ruchów miejskich itd.²⁴ Z kolei „gospodarka inkluzywna”, jak zauważa Elżbieta Mączyńska, zakłada symbiozę wzrostu gospodarczego i postępu społecznego. Ten model ma stanowić antidotum na brak przełożenia postępu gospodarczego, mierzonego wzrostem produktu krajowego brutto (PKB), na postęp społeczny i związane z tym obszary ubóstwa, niekorzystne zmiany demograficzne, utrzymujące się w niektórych regionach wysokie bezrobocie, brak równowagi w finansach publicznych itd.²⁵ Innymi słowy, przyjęcie tego modelu gospodarczego ma przeciwdziałać asymetrii w rozwoju gospodarczym i społecznym²⁶.

W tym miejscu należy przejść do kluczowego dla nas wyjaśnienia pojęcia inkluzywnej koncepcji (polityki) prawa. W tym przypadku chodzi nie tylko o określone rozumienie prawa, lecz także o instytucje czy też szczegółowe rozwiązania prawne, które będą służyły częściowo realizacji koncepcji demokracji inkluzywnej i gospodarki inkluzywnej oraz przede wszystkim odpowiadały na wyzwania stojące przed współczesnym prawodawcą. Jak się wydaje, złożony charakter współczesnych stosunków społecznych oraz postęp techniczny wymagają nowego – wielopłaszczyznowego – spojrzenia na prawo.

Prezentowana inkluzywna koncepcja prawa zakłada:

- po pierwsze, historyczne uwarunkowania prawa; obecnie obowiązujące normy prawne są determinowane historycznie, stanowią więc wynik dziejowych doświadczeń;
- po drugie, wspólnotowy wymiar prawa, a mianowicie prawo dotyczy relacji pomiędzy różnymi podmiotami prawa;
- po trzecie, dyrektywalny (powinnościowy) wymiar prawa, tj. prawo formułuje określone nakazy i zakazy postępowania;
- po czwarte, represyjny wymiar prawa, przejawiający się w sankcjonowaniu zachowań naruszających normy postępowania;

²³ *Ibidem*, s. X.

²⁴ *Ibidem*, s. X.

²⁵ E. Mączyńska, *Gospodarka inkluzywna – wymiar samorządowy*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Konferencje_BGK/XII_Konferencja_BGK_dla_JST/Materialy_konferencyjne/Elzbieta_Maczynska_Gospodarka_inkluzywna_-_wymiar_samorzadowy.pdf, s. 1 i n. (dostęp: 31.05.2018).

²⁶ *Ibidem*, s. 1–2.

- po piąte, aksjologiczny wymiar prawa, a mianowicie prawo odnosi się do wartości i przez pryzmat wartości powinno być oceniane;
- po szóste, porządkujący wymiar prawa, tj. prawo ma gwarantować określony ład publiczny w różnych sferach życia społecznego;
- po siódme, ochronny wymiar prawa, tj. prawo ma chronić wolności i prawa jednostki, zwłaszcza przed nadmierną ingerencją ze strony organów władzy publicznej w sferę prawną obywatela;
- po ósme, wychowawczy wymiar prawa, a mianowicie prawo ma kształtować właściwy model społecznych zachowań²⁷.

Jeśli chodzi o procedurę stanowienia prawa przez administrację publiczną, to wykorzystując założenia inkluzywnej koncepcji prawa, można sformułować dyrektywę zachowania nie tylko odpowiednich procedur tworzenia prawa oraz przestrzegania zasad techniki prawodawczej, lecz także konieczność spełnienia wymogów dotyczących jego treści. Prawo ma realizować wartości znajdujące potwierdzenie m.in. w uniwersalnych i regionalnych standardach ochrony praw człowieka²⁸. Wynikające z ponadregionalnych i regionalnych dokumentów międzynarodowych wolności i prawa człowieka oraz ich nienaruszalność muszą być zagwarantowane przez prawo pozytywne i tym samym wpisują się w prezentowaną inkluzywną koncepcję prawa. Trafnie zauważa Marian Zdyb, że postęp cywilizacyjny wymusza „dokonanie istotnych przewartościowań w prawie i dotychczasowej aparaturze pojęciowej. Trzeba pamiętać, że tego typu przewartościowania muszą dokonywać się z uwzględnieniem praw i wolności obywatelskich gwarantowanych w konstytucji RP, prawie unijnym oraz unormowaniach prawno-międzynarodowych”²⁹.

Nie ulega wątpliwości, że podstawową i pierwszą dyrektywą wynikającą z inkluzywnej koncepcji prawa jest wymóg ścisłego przestrzegania przez organ administracji publicznej kompetencji prawotwórczej zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że zakres władzy

²⁷ Komplementarne ujęcie, lecz nie w odniesieniu bezpośrednio do prawa, natomiast na temat wymiarów dobra wspólnego jako kryterium prawości działań organów państwa, przedstawia Marian Zdyb w: *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Tom I. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 46.

²⁸ Zob. P. Ruczkowski, *Zasady tworzenia dobrego prawa na szczeblu lokalnym jako element koncepcji rule of law (rządów prawa) oraz Rechtsstaat (państwa prawnego)*, (w:) *Demokracja współczesna. Wymiar polski i międzynarodowy*, red. J. Korzeń, E. Danel, Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 92 i n.

²⁹ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie...*, op. cit., s. 17.

dyskrecjonalnej organu tworzącego prawo jest wyznaczony szczególnością przyznanej kompetencji prawotwórczej, poza którą organ nie może wychodzić.

Ponieważ tzw. akty prawa wewnętrznego mogą przynajmniej pośrednio wpływać na sytuację prawną obywatela, na co zwraca uwagę zarówno doktryna polska³⁰, jak i zagraniczna³¹, również istotne jest to, aby akty te miały w miarę możliwości ustawową podstawę prawną. Ten fakt zdaje się dostrzegać sam ustrojodawca, przewidując w art. 93 ust. 2 Konstytucji RP wydawanie zarządzeń – będących obecnie zasadniczo aktami prawa wewnętrznego – tylko na podstawie ustawy.

Zdaniem autora niniejszego opracowania inkluzywna koncepcja prawa może również pomóc w odpowiedzi na zadawane – również współcześnie – pytanie: rządy prawa czy rządy ludzi? Podążając za niemieckimi ordoliberalami, można w ogólności podzielić pogląd, że rządy prawa przed rządami ludzi chronią przed populizmem i tyranią większości, jednakże w tym przypadku konieczna jest odpowiedź na kolejne nasuwające się pytanie, a mianowicie: czy ponad wolę większości należy postawić rządy każdego prawa – również tego, które w ocenie tej większości jest złe, niesprawiedliwe, niesłuszne? Chyba tylko skrajni i ortodoksyjni pozytywiści są w stanie bez zawahania udzielić jednoznacznych odpowiedzi na te pytania.

Jak się wydaje, naturalnym obszarem implementacji inkluzywnej koncepcji prawa jest tworzenie aktów prawa miejscowego. Często w społecznościach lokalnych pojawiają się istotne konflikty interesów, które mogą być rozwiązywane za pomocą prawa. Również stanowienie prawa lokalnego, a konkretnie przepisów porządkowych, jest instrumentem usuwania stanu zagrożenia dla takich dóbr i wartości, jak: życie, zdrowie, mienie, środowisko naturalne czy bezpieczeństwo i porządek publiczny. W tych przypadkach, gdzie może dojść do istotnej ingerencji normatywnej w sferę wolności

³⁰ J. Zimmermann, *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, „Prace Prawnicze” 1979, z. 83, s. 33 i n.; tenże, *Motywacje decyzji administracyjnej a granice sfery wewnętrznej działania administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, „Prace Prawnicze” 1982, z. 91, s. 37; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004, s. 218; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 411 i n.

³¹ Young-Hoon Ko, *Verwaltungsvorschriften als Außenrecht*, Baden-Baden 1991, s. 5; M. Ruffert, *Die Außenwirkung von Innenrecht*, (w:) *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, C.H. Beck, München 2012, s. 1172–1174; F. Ossenbühl, *Autonome Rechtssetzung der Verwaltung*, (w:) *Handbuch des Staatsrechts. Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, Band V, Herausgegeben von J. Isensee und P. Kirchhof, C.F. Müller, Heidelberg 2007, s. 327–328.

i praw jednostki, szczególnie przydatne wydaje się wieloaspektowe spojrzenie na prawo, charakterystyczne dla wspomnianej inkluzywnej koncepcji prawa.

Co warto podkreślić, podejmując decyzje dotyczące podziału terytorialnego państwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego, rozwiązań infrastrukturalnych, ekologicznych i społecznych, możemy również odwołać się do inkluzywnej koncepcji prawa. Ponadto jednym z postulatów inkluzywnej koncepcji prawa jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju. Realizacji tego celu mogą służyć: odpowiedni model podziału terytorialnego państwa oraz szczegółowe rozstrzygnięcia planistyczne, które stanowią instrumenty realizacji inkluzywnej koncepcji prawa.

Nie ulega wątpliwości, że realizacja inkluzywnej polityki prawa zakłada racjonalne tworzenie jednostek podziału terytorialnego. Racjonalność w tym przypadku oznacza zagwarantowanie jednostkom terytorialnym, a ściślej – działającym w ich obrębie podmiotom administrującym, zdolności wykonywania zadań publicznych. Błędy w tym zakresie mogą być źródłem istotnych napięć społecznych i innych dysfunkcji.

Sięganie do inkluzywnej koncepcji prawa wydaje się czymś naturalnym podczas uchwalania normatywnych aktów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innych dokumentów planistycznych. Wspomniane dokumenty można zaliczyć do komponentów koncepcji inkluzywnej polityki prawa i powinny służyć eliminowaniu różnych dysfunkcji zagospodarowania przestrzeni. Warto zauważyć, że stosownie do treści art. 1 ust. 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³² w przypadku sytuowania nowej zabudowy konieczne jest uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów urbanistycznych, ekologicznych, kulturowych i ekonomicznych przestrzeni. Wspomniane wyżej dyrektywy można uznać za komponenty inkluzywnej koncepcji prawa.

Jak powiedziano, jednym z postulatów płynących z inkluzywnej koncepcji prawa jest tworzenie rozwiązań normatywnych gwarantujących równomierny rozwój poszczególnych części państwa. W tym kontekście należy wspomnieć o potrzebie decentralizacji urzędów i instytucji centralnych (urzędy centralne to zbiorcza nazwa centralnych organów administracji rządowej, występujących pod różnymi nazwami i mających zróżnicowaną strukturę, które swoją właściwością miejscową obejmują obszar całego państwa), których siedziby zlokalizowane są obecnie przede wszystkim

³² Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073.

w mieście stołecznym Warszawie. W tym przypadku nie chodzi o tworzenie kolejnych organów terenowych podporządkowanych wspomnianym urzędom centralnym, lecz o przenoszenie siedzib urzędów centralnych do innych miast, tak by realizować postulat zrównoważonego rozwoju kraju. Nie ulega wątpliwości, że jednocześnie z tworzeniem nowych centrów administracyjnych następuje rozwój gospodarczy i społeczny regionu. Zdaniem autora przemyślana nowa lokalizacja siedzib centralnych organów wraz z ich aparatem urzędniczym mogłaby się przyczynić do rozwoju wielu miast dotkniętych obecnie problemami gospodarczymi i demograficznymi. Przy obecnym poziomie rozwoju technologii komunikacyjnych postulat lokowania wszystkich instytucji centralnych w tym samym mieście – przeważnie w stolicy państwa – nie znajduje uzasadnienia prakseologicznego, a wręcz przeciwnie: jest dysfunkcyjny. Tworzone w tym obszarze rozwiązania normatywne powinny zagwarantować równomierny rozwój poszczególnych części państwa i tym samym realizację inkluzywnej koncepcji prawa.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden postulat tej koncepcji, a mianowicie na potrzebę rzeczywistego włączania obywateli w procesy tworzenia prawa. Formy tego udziału mogą być różne, począwszy od referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnych, konsultacji społecznych odbywających się w różnych formach, aż po szczegółowe procedury tworzenia aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Urzeczywistnianie tej koncepcji wymaga zagwarantowania obywatelom wpływu na treść tworzonego w Polsce prawa. Zresztą jest to też postulat wspomnianej wyżej inkluzywnej demokracji, włączającej obywateli w różne procesy polityczne i społeczne. Oczywiście trzeba w tym przypadku pamiętać, że szeroki udział obywateli i ich organizacji w procesach tworzenia prawa – oprócz oczywistych korzyści – niesie ze sobą istotne zagrożenia polegające na funkcjonowaniu nieformalnych i formalnych grup lobbystycznych, zainteresowanych rozstrzygnięciami korzystnymi dla nich samych lub ich mocodawców, które mogą być szkodliwe dla państwa czy ogółu społeczeństwa³³. Nie ulega wątpliwości, że istnienia lobbingu i lobbystów (grup interesu czy też grup nacisku) w procesie stanowienia prawa *a priori* nie można kwestionować, pod warunkiem jednak, że wpływanie na proces stanowienia prawa odbywa się w granicach określonych przez prawo, a co za tym idzie – nie prowadzi do rozstrzygnięć dysfunkcyjnych czy wręcz patologicznych. Przeciwdzia-

³³ Na temat lobbingu zob.: J. Supernat, *Lobbing w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej*, (w:) *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jelowickiemu*, międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 roku, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo TNOiK, Rzeszów 2004, s. 432–439.

łać negatywnym zjawiskom towarzyszącym lobbingowi w procesie stanowienia prawa ma przyjmowanie przez prawodawców specjalnych regulacji prawnych. W Polsce przykładem tego może być Ustawa z 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa³⁴, która określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

W tym miejscu pozostaje jeszcze do rozważenia kwestia wpływu inkluzywnej koncepcji prawa na stosowanie prawa przez administrację publiczną. Należy jednak przypomnieć, że w przypadku administracji publicznej również tworzenie prawa jest zarazem jego stosowaniem, gdyż odbywa się w oparciu o kompetencyjną normę prawotwórczą, zawartą z reguły w akcie prawnym wyższej rangi. Wracając jednak do klasycznego modelu stosowania prawa przez administrację publiczną, należy przypomnieć, że polega on przede wszystkim na podejmowaniu różnych czynności, tak by sformułować normę indywidualną i konkretną na podstawie normy generalno-abstrakcyjnej zawartej w akcie normatywnym. Inaczej mówiąc: „Ze stosowaniem prawa mamy do czynienia wtedy, gdy jakiś podmiot na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych określa skutki prawne jakiegoś faktu, wydając decyzję indywidualną w rozstrzyganej sprawie”³⁵. Sformułowanie aktu stosowania prawa, np. decyzji administracyjnej, jest poprzedzone egzegezą tekstu prawnego. Zdaniem autora niniejszego opracowania do dyrektyw procesu wykładni można zaliczyć wieloaspektowe spojrzenie na prawo, które stanowi instrument osiągnięcia pożądanego przez inkluzywną koncepcję prawa celu aktu normatywnego. Ukierunkowanie procesu stosowania prawa na cele ustawodawcy jest szczególnie istotne podczas egzegezy przepisów dopuszczających różne formy luzów decyzyjnych i władzy dyskrecjonalnej administracji. Nie ulega wątpliwości, że interpretacja pojęć nieostrych czy stosowanie przepisów dopuszczających klasyczną postać uznania administracyjnego, czyli umożliwiających wybór następstwa prawnego, wymagają korzystania z bardziej złożonych reguł egzegezy tekstu normatywnego. Naturalne wydaje się w tym przypadku sięganie nie tylko do wykładni gramatycznej, lecz także odwoływanie się do genezy czy *ratio legis* przepisu. Proces stosowania prawa powinien być ukierunkowany na realizację pożądanego przez społeczeństwo celów czy warto-

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 248.

³⁵ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 175.

ści, a także na ochronę uzasadnionych interesów indywidualnych. W tym przypadku inkluzywność w stosowaniu prawa powinna być rozumiana jako godzenie celów społecznych, politycznych, ekonomicznych, ekologicznych, represyjnych, ochronnych, aksjologicznych i wychowawczych prawa.

3. Podsumowanie

Zdaniem autora niniejszego opracowania wśród dyrektyw procesu stanowienia i stosowania prawa przez administrację publiczną można wymienić inkluzywną koncepcję prawa. Termin „inkluzywna koncepcja prawa” należy do nowych pojęć w naukach prawnych. Częściowo stanowi on nawiązanie do założeń inkluzywnej demokracji czy inkluzywnej ekonomii oraz do ustaleń nauk prawnych w zakresie formułowanych dotychczas koncepcji prawa. Inkluzywna koncepcja prawa zakłada traktowanie go jako realnego instrumentu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym i społecznym. Wśród komponentów inkluzywnej koncepcji prawa należy wymienić:

1. historyczne uwarunkowania prawa;
2. wspólnotowy wymiar prawa;
3. dyrektywalny (powinnościowy) wymiar prawa;
4. represyjny wymiar prawa;
5. aksjologiczny wymiar prawa;
6. porządkujący wymiar prawa,
7. ochronny wymiar prawa;
8. wychowawczy wymiar prawa.

Zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy wskazanymi wyżej uwarunkowaniami i wymiarami prawa jest warunkiem tworzenia tzw. dobrego prawa oraz sprawiedliwego i skutecznego jego stosowania. Wieloaspektowe podejście do prawa powinno determinować procesy jego tworzenia i stosowania przez administrację publiczną. Realizowanie założeń inkluzywnej koncepcji prawa podczas jego tworzenia przez administrację publiczną oznacza nie tylko konieczność zachowania najwyższych standardów techniki prawodawczej, lecz także wymóg ochrony określonego systemu wartości. Sięganie do inkluzywnej koncepcji prawa wydaje się czymś naturalnym zwłaszcza podczas uchwalania prawa lokalnego, w tym normatywnych aktów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innych dokumentów planistycznych. Inkluzywne prawo ma być instrumentem zapewniającym zrównoważony rozwój całego

kraju i poszczególnych regionów oraz przeciwdziałającym negatywnym zjawiskom społecznym, w tym wykluczeniu społecznemu, powstawaniu enklaw biedy czy obszarów zdegradowanych ekologicznie itd.

W przypadku tworzenia prawa przez administrację koncepcja ta kładzie szczególny nacisk na przestrzeganie granic kompetencji prawotwórczych w celu urzeczywistnienia funkcji ochronnej prawa. Jest jeszcze jedna istotna dyrektywa składowa inkluzywnej koncepcji prawa, a mianowicie nakaz zagwarantowania obywatelom realnego, a nie tylko fasadowego udziału w procesach stanowienia prawa.

Jednym z postulatów płynących z inkluzywnej koncepcji prawa, którego celem jest zrównoważony rozwój poszczególnych części państwa, jest decentralizacja urzędów centralnych rozumiana nie jako tworzenie organów terenowych, lecz polegająca na lokalizacji ich siedzib poza stolicą państwa.

Natomiast jeśli chodzi o stosowanie prawa przez administrację, to inkluzywną koncepcję prawa i składające się na nią komponenty należy przede wszystkim włączyć do katalogu dyrektyw procesu egzekucji tekstu prawnego. Proces stosowania prawa powinien być ukierunkowany na realizację pożądaných przez społeczeństwo celów czy wartości, a także na ochronę uzasadnionych interesów indywidualnych.

Konkludując, korzystanie z założeń inkluzywnej koncepcji prawa może przyczynić się do stanowienia i stosowania prawa przez administrację publiczną w sposób odpowiadający na potrzeby współczesnego świata i nowoczesnego społeczeństwa.

Bibliografia

- Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Difin, Warszawa 2011.
- Chapus R., *Droit administratif général*, Montchrestien, Paris 2000.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.
- Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, C.H. Beck, München 2008.
- Fotopoulos T., transkrypcja zapisu wideo O. Resslerera, nagranych w Londynie w 2003 roku, http://www.inclusivedemocracy.org/ID_POLISH.htm (dostęp: 31.05.2018).
- Fotopoulos T., *Towards an Inclusive Democracy. The crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project*, Cassel Wellington Hause, London and New York 1997, <https://www.inclusivedemocracy.org/fotopoulos/english/brbooks/brtid/contents.htm> (dostęp: 31.05.2018).
- Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, C.H. Beck, Praha 2012.
- Kierek M., *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydentów wojewódzkich rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 5.
- Kindl M., *Činnost veřejné správy*, (w:) K. Kramář, J. Rajchl, D. Telecký, *Základy správního práva*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009.
- Linde-Usiekniewicz J. (red.), *Wielki słownik angielsko-polski PWN-Oxford*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Machajová J. a kolektiv, *Všeobecné správné právo*, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2009.
- Maczyńska E., *Gospodarka inkluzywna – wymiar samorządowy*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Konferencje_BGK/XII_Konferencja_BGK_dla_JST/Materialy_konferencyjne/Elzbieta_Maczyńska_Gospodarka_inkluzywna_-_wymiar_samorządowy.pdf (dostęp: 31.05.2018).
- Mösti M., *Normative Handlungsformen*, (w:) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, herausgegeben von Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers, Walter de Gruyter, GmbH, Berlin-New York 2010.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Olejniczak-Szałowska E. i in., (w:) *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Ossenbühl F., *Autonome Rechtsetzung der Verwaltung*, (w:) *Handbuch des Staatsrechts. Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, Band V, Herausgegeben von J. Isensee und P. Kirchhof, C.F. Müller, Heidelberg 2007.
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2000.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródła) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Zasady tworzenia dobrego prawa na szczeblu lokalnym jako element koncepcji rule of law (rządów prawa) oraz Rechtsstaat (państwa prawnego)*, (w:) *Demokracja współczesna. Wymiar polski i międzynarodowy*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Ruffert M., *Die Außenwirkung von Innenrecht*, (w:) *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, C.H. Beck, München 2012.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004, s. 218.
- Smaga M., *Generalne akty administracyjne regulujące prawa i obowiązki użytkownika drogi publicznej (znaki drogowe) – wybrane zagadnienia*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.

- Supernat J., *Lobbying w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej*, (w:) *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, międzynarodowa konferencja naukowa, Cezdżyna k. Kielc, 24–26 września 2004 roku, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo TNOiK, Rzeszów 2004.
- Wiktorowska A., *Akt administracyjny*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Wolff Hans J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht*, Band 2, C.H. Beck, München 1999.
- Young-Hoon Ko, *Verwaltungsvorschriften als Außenrecht*, Baden-Baden 1991.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Tom I. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Ziemski K.M., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, (w:) *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Zimmermann J., *Motywacje decyzji administracyjnej a granice sfery wewnętrznej działania administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, „Prace Prawnicze” 1982, z. 91.
- Zimmermann J., *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, „Prace Prawnicze” 1979, z. 83.
- Zimmermann J., *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” administracji publicznej*, (w:) *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, (w:) *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- <https://www.tvp.info/37280578/09062018-0915> (dostęp: 11.07.2018).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inkluzywny.html> (dostęp: 1.06.2018).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inkluzyjny.html> (dostęp: 1.06.2018).

Ewolucja realizacji prawa dostępu do informacji publicznej – od Biuletynów Informacji Publicznej po portale otwartych danych

DOMINIK SYBILSKI
Instytut Nauk Prawnych PAN
Absolwent KSAP

Streszczenie

W dobie rewolucji cyfrowej dla skutecznej realizacji prawa dostępu do informacji publicznej znaczenie mają przede wszystkim systemy teleinformatyczne udostępniające dane. Po doświadczeniu niemal 17 lat funkcjonowania systemu stron BIP pojawia się pytanie, czy spełnia on oczekiwania społeczeństwa informacyjnego. Obecnie informacje publiczne czy szerzej dane publiczne postrzegane są nie tylko jako źródło wiedzy czy instrument służący jawności życia publicznego, lecz także jako produkt wyjściowy dla innowacyjnych produktów i usług, jak np. aplikacje na urządzenia mobilne. Rozwojowi gospodarki opartej na danych służy kolejne uprawnienie informacyjne jednostek, czyli prawo do ponownego wykorzystywania informacji. Z tego punktu widzenia nie liczy się sama dostępność informacji, ale i ich jakość, forma utrwalenia oraz sposób dystrybucji umożliwiający maszynowe przetwarzanie.

Skutecznej realizacji prawa do dalszej eksploatacji informacji służą portale otwartych danych. Na szczeblu administracji rządowej taką funkcję realizuje serwis danepubliczne.gov.pl. BIP i portale otwartych danych mają zbieżne cele, a więc zapewniają dystrybucję informacji wytwarzanych i gromadzonych przez administrację publiczną. Podczas gdy BIP pełni funkcję informacyjną, portale otwartych danych zapewniają dostęp do informacji o dużym potencjale do dalszego ich innowacyjnego wykorzystywania. Z tego powodu zarówno sposób prezentacji treści, jak i funkcjonalności systemów znacznie się różnią. Pojawia się zatem pytanie o sens zachowania dualizmu elektronicznego systemu dostępu do informacji.

Abstract

In the era of the digital revolution, the ICT systems providing data are of primary importance for the effective implementation of the right to access public information. After experiencing nearly 17 years of functioning of the BIP website system, the question arises whether it meets the expectations of the information society. Currently, public data are perceived not only as a source of knowledge or as an instrument for transparency of public life, but also as a source for innovative products and services, such as applications for mobile devices. Effective implementation of the right to re-use of information is provided by open data portals. At the level of government administration, the function of such a portal is carried out by the danepubliczne.gov.pl. BIP and open data portals have convergent goals, and thus ensure the distribution of information generated and collected by public administration. While BIPs have an informative function, open data portals provide access to information with high potential for further innovative re-use. For this reason, the presentation of content as well as system functionality are significantly different. The question arises about the sense of maintaining the duality of the electronic information access system.

1. Wprowadzenie

Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przetwarzają ogromne ilości informacji, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki.

Obecnie mamy do czynienia z ewolucją myślenia o informacji publicznej czy szerzej danych publicznych. Nie są one postrzegane jedynie jako źródło wiedzy czy instrument służący jawności życia publicznego, lecz także jako produkt wyjściowy dla innowacyjnych produktów i usług, jak np. aplikacje na urządzenia mobilne. Dane sektora publicznego stanowią istotny element gospodarki opartej na danych. Wskazuje się na ich kluczowe znaczenie dla rozwoju i sprawnego funkcjonowania współczesnych gospodarek.

Szacuje się, że bezpośrednia wielkość rynku otwartych danych w UE wynosi 52 mld euro rocznie dla 28 państw członkowskich łącznie¹. Otwarte dane mogą również zwiększyć efektywność samej administracji. Oszczędności generowane dzięki otwartym danym Komisja Europejska szacuje na 1,7 mld euro rocznie dla administracji publicznej państw UE.

Dla rozwoju gospodarki opartej na danych istotna jest nowa generacja prawa informacyjnego, czyli prawa do ponownego wykorzystywania informacji. Z tego punktu widzenia nie liczy się sama dostępność informacji, ale również ich jakość, forma utrwalenia oraz sposób dystrybucji umożliwiający maszynowe przetwarzanie. Dlatego też obecnie administracje wielu państw prowadzą politykę publiczną otwierania danych (lub otwartych danych²), dla których ramy prawne dostępu do informacji i ponownego jej wykorzystywania są jednym z niezbędnych elementów dla „uwalniania” danych z zasobów publicznych.

Istotnym elementem polityki otwierania danych publicznych są systemy teleinformatyczne służące do ich dystrybucji. Obecnie w Polsce funkcjonują dwa systemy elektronicznego bezwzioskowego udostępniania informacji, tj. Biuletyny Informacji Publicznej

¹ Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information COM(2018) 234 final, s. 6.

² Zob. Program Otwierania Danych Publicznych stanowiący załącznik do Uchwały nr 107/2016 Rady Ministrów z 20 września 2016 roku.

(dalej: BIP) oraz Centralne Repozytorium Informacji Publicznej (dalej: CRIP), realizujące funkcję portalu otwartych danych³. BIP i portal otwartych danych mają zbieżne cele, a więc zapewniają dystrybucję informacji wytwarzanych i gromadzonych przez administrację publiczną. Podczas gdy BIP pełni funkcję informacyjną, portal zapewnia dostęp do danych o dużym potencjale do dalszego ich innowacyjnego wykorzystywania. Z tego powodu zarówno sposób prezentacji treści, jak i funkcjonalności systemów znacznie się różnią. Pojawia się zatem pytanie o sens zachowania dualizmu elektronicznego systemu dostępu do informacji.

Niniejszy artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na to pytanie. W piśmiennictwie prawniczym tematyka portalu otwartych danych dotychczas nie stanowiła samodzielnego tematu badawczego⁴, dlatego szerszej analizie poddano aspekty formalno-prawne funkcjonowania CRIP jako instrumentu służącego do bezwioskowego udostępniania informacji. Problematyka BIP była przedmiotem wielu opracowań⁵, w związku z czym została w artykule poruszona w jedynie niezbędnym zakresie.

2. BIP

BIP to urzędowy publikator teleinformatyczny (art. 8 Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁶; dalej: u.d.i.p.) będący systemem stron internetowych i służący powszechnemu, ciągłemu oraz bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej, który możliwy jest poprzez: stronę główną BIP⁷, zawierającą podstawowe informacje o podmiotach (nazwa, dane teleadresowe, informacje o redaktorze strony), oraz strony podmiotowe, przygotowane przez podmioty ustawowo zobowiązane do ich prowadzenia. Tymi ostatnimi są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności te wymienione w art. 8 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

Zakres informacji publikowanej na BIP określany jest w otwartym katalogu wymienionym w art. 8 ust. 1 u.d.i.p. Szereg informacji publicznych podlegających obowiązkowej publikacji

³ Portal dostępny na stronie: <https://danepubliczne.gov.pl>.

⁴ Temat portalu był podejmowany w czasopiśmie branżowych. Zob. m.in. A. Gos, *Serwis danepubliczne.gov.pl*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 44.

⁵ Zob. m.in. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005; M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

⁶ Dz.U. 2018, poz. 1330.

⁷ www.bip.gov.pl.

określają ponadto przepisy szczególne. Uogólniając, można uznać, że w BIP znajdują się przede wszystkim podstawowe informacje o podmiocie, wykonywanych przez niego zadaniach publicznych i gospodarowaniu mieniem publicznym. Podmioty zobowiązane z własnej inicjatywy mogą udostępniać w BIP również inne informacje spoza ustawowego katalogu (art. 8 ust. 3 zd. drugie u.d.i.p.). Można zatem powiedzieć, że BIP jest systemem otwartym⁸.

Szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliczonego systemu stron BIP, jego struktury, zakresu i trybu przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji do zamieszczenia na stronie głównej BIP oraz wymagania dotyczące zabezpieczania treści informacji udostępnianych w BIP określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁹.

Ustawodawca określił zatem minimalny standard merytoryczny BIP, a jego prowadzenie nie jest kwestią swobodnego uznania, lecz obowiązkiem prawnym. Wynika to wprost z art. 8 ust. 3 zd. pierwsze u.d.i.p., ale przepis ten nie daje wskazówki co do stopnia szczegółowości lub sposobu zaszeregowania poszczególnych informacji publicznych¹⁰.

Z punktu widzenia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej istotne jest to, że BIP ma być w założeniu podstawowym kompendium wiedzy o informacji publicznej i jest uznawany za podstawowy, bezwioskowy tryb udostępniania informacji publicznych, wyłączający konieczność udostępniania informacji w nim zawartych w trybie wnioskowym¹¹ (zob. dalej).

3. Portal otwartych danych

Ideą przyświecającą pomysłodawcom CRIP było stworzenie systemu teleinformatycznego będącego głównym punktem dostępu do jak największej ilości danych wytwarzanych i gromadzonych przez podmioty sektora publicznego, które mają potencjał dla ich dalszego wykorzystywania. Dla rozwoju rynku ponownego wykorzystywania danych publicznych kluczowe jest to, aby dostęp do danych był bezpłatny, bez konieczności składania wniosku i bez nadmiernych warunków ograniczających możliwość ich wykorzystywania.

⁸ Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego...*, op. cit., s. 133.

⁹ Dz.U. 2007, poz. 68.

¹⁰ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Praktyczne problemy wdrażania ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Elektroniczna Administracja” 2006, nr 6 (7), s. 7, (za: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 231.

¹¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 231.

Postulat uruchomienia CRIP był odpowiedzią na działania podejmowane w innych krajach czy to na szczeblu państwowym, czy lokalnym, polegające na tworzeniu portali otwartych danych¹². Wzorem był uruchomiony w maju 2009 roku portal brytyjski data.gov.uk czy pół roku później amerykański data.gov. Co istotne, poza aspektem gospodarczego wykorzystywania danych inicjatywy budowy publicznych portali otwartych danych wpisywały się w idee otwartego rządu.

Zapoczątkowana na przełomie XX i XXI wieku koncepcja tzw. otwartego rządu (*open government*) jest ściśle związana z postępującym rozwojem technologicznym, dostępnością cyfrowych narzędzi ułatwiających komunikację oraz usieciowieniem funkcjonowania jednostek i instytucji. Model otwartego rządu opiera się na idei zwiększenia zaangażowania obywateli w procesy rządzenia poprzez zapewnienie im dostępu do informacji i zasobów publicznych, a także stworzenie procedur umożliwiających uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji aktualnie należących do domeny publiczno-prawnej. Model ten obejmuje „tradycyjne” działania wzmacniające demokrację partycypacyjną (takie jak konsultacje społeczne czy dostęp do informacji publicznej) i uzupełnia je o nowe typy działań (takie jak dostęp do danych publicznych oraz ich ponowne wykorzystywanie przez obywateli)¹³.

Obecnie – przynajmniej na poziomie europejskim – prowadzenie portali otwartych danych przez rządy państw członkowskich UE stało się standardem. Na 28 państw członkowskich jedynie jedno dotychczas nie uruchomiło dedykowanego portalu. Obok portali krajowych działają serwisy otwartych danych również na szczeblu regionalnym¹⁴ czy lokalnym¹⁵. Także Komisja Europejska prowadzi portal otwartych danych European Data Portal, który stanowi nie tylko punkt dostępu do danych pochodzących z instytucji i agend UE, ale również do tych z portali państw członkowskich, w tym z CRIP¹⁶.

¹² Po raz pierwszy postulat stworzenia CRIP pojawił się w przedłożeniu rządowym projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej w ramach prac legislacyjnych prowadzonych w 2010 roku, które miały na celu wdrożenie do krajowego porządku prawnego Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90).

¹³ G. Młynarski, A. Tarkowski, Ł. Jachowicz, *Otwarty rząd w Polsce. Kulisy programu OpenGov*, Fundacja Projekt: Polska, Warszawa 2013, wydanie internetowe, s. 13, <https://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/169/Otwarty-rzad-w-Polsce-Publikacja-OPENGOV-v1-0%20%281%29.pdf?sequence=1> (dostęp: 16.08.2018).

¹⁴ Na przykład Region Piemontu we Włoszech. Zob. <http://www.dati.piemonte.it/>.

¹⁵ Na przykład w Polsce prowadzone przez urzędy miast Gdańska (otwartygdańsk.pl), Warszawy (danepowarszawsku.pl), Wrocławia (wroclaw.pl/open-data) czy Starachowice (otwarte.starachowice.eu).

¹⁶ <https://www.europeandataportal.eu>.

Podstawy dla uruchomienia polskiego portalu otwartych danych zostały wprowadzone przy okazji implementacji w 2011 roku Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹⁷, czyli tzw. pierwszej dyrektywy re-use. Ustawodawca dokonał wówczas transpozycji dyrektywy w Ustawie o dostępie do informacji publicznej¹⁸, dodając rozdział 2a określający tryb i zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Poza wdrożeniem dyrektywy wprowadzono również przepisy o nowym trybie udostępniania informacji publicznych oraz ich przekazywania do ponownego wykorzystywania w postaci CRIP.

4. Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego

Dla omawianego zagadnienia istotne będzie wyjaśnienie tego, czym jest prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W przeciwieństwie do prawa dostępu do informacji publicznej mającego swoje źródła w Konstytucji RP (art. 61) prawo do ponownego wykorzystywania podlega harmonizacji na poziomie UE. Obecnie uprawnienie to jest realizowane przepisami Ustawy z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁹.

Rozróżniając oba uprawnienia informacyjne jednostki, tj. prawa dostępu do informacji (*access to public sector information*) i prawa do uzyskania informacji do dalszej eksploatacji (*re-use of public sector information*), podkreśla się odmienne źródła oraz funkcje obu praw. Dostęp do informacji publicznej stanowi implementację wyrażonej w Konstytucji zasady jawności. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast prawo do ponownego wykorzystania służy przede wszystkim celom gospodarczym i społecznym. Prawodawca UE podkreślał znaczenie ponownego wykorzystywania informacji, które sprzyja wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy, ale także zwiększa transparentność funkcjonowania administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że dyrektywa re-use została

¹⁷ Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁹ Dz.U., poz. 352 i 1243. Ustawa ta dokonała wdrożenia postanowień Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zmienionej Dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniającą Dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175/1).

przyjęta na podstawie art. 114 TFUE (95 TWE) z uwagi na to, iż jej przedmiotem jest swobodny przepływ usług i właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Celem ustanowionych przez dyrektywę ram prawnych jest zapewnienie warunków, które maksymalnie zwiększą potencjalne korzyści z ponownego wykorzystywania zasobów danych publicznych w Europie.

Po raz pierwszy definicję ponownego wykorzystywania wprowadzono do krajowego porządku prawnego w ramach wspomnianej implementacji Dyrektywy 2003/98/WE. Obecnie instytucja ta uregulowana jest w przepisach u.p.w. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.p.w. ponowne wykorzystywanie należy rozumieć jako wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Przy czym ponownym wykorzystywaniem w rozumieniu u.p.w. nie jest udostępnianie lub przekazanie informacji sektora publicznego przez podmiot wykonujący zadania publiczne innemu podmiotowi wykonującemu zadania publiczne wyłącznie w celu realizacji takich zadań.

Aby zrozumieć koncepcję ponownego wykorzystywania, warto odwołać się do definicji zawartej w ocenie skutków wniosku zmiany Dyrektywy 2003/98/WE przygotowanym przez Komisję Europejską, w którym wskazuje się, że ponowne wykorzystywanie oznacza wszelkie twórcze wykorzystywanie danych, np. poprzez zwiększenie wartości danych, łączenie danych z różnych źródeł w celu wytworzenia pożądanego rezultatu, rozwijanie aplikacji, a wszystko dokonywane zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Instytucja ponownego wykorzystywania koncentruje się na wykorzystaniu gospodarczej wartości informacji, gdzie służy ona jako materiał wyjściowy dla rozwoju nowych produktów i usług. Podczas gdy podmioty publiczne są twórcami i dostawcami oryginalnego materiału, sektor prywatny odgrywa istotną rolę jako uczestnik i pośrednik procesu przetwarzania informacji pomiędzy ich źródłem (podmiot publiczny) a końcowym użytkownikiem²⁰. Ustawowa definicja rodzi w praktyce wiele trudności. Pomimo ponad 7 lat obowiązywania prawa do ponownego wykorzystywania w Polsce wciąż bywa ono mylone z dostępem do informacji publicznej²¹. Reasumując, można przyjąć, że ponownym

²⁰ Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information SEC (2011) 1552 final, s. 10.

²¹ Na temat definicji ponownego wykorzystywania zob. *Komentarz do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, red. B. Fischer,

wykorzystywaniem jest „wtórna eksploatacja” informacji²², dla której niezbędna będzie aktywność po stronie użytkownika²³, czyli odbiorcy informacji pochodzącej od podmiotu publicznego. Żeby odkodować pojęcie ponownego wykorzystywania, niezbędne będzie odwołanie się do wykładni funkcjonalnej poprzez odniesienie się do funkcji, roli i celu regulacji²⁴.

W związku z przeniesieniem przepisów regulujących zasady i tryb ponownego wykorzystywania z u.d.i.p. do u.p.w. zmienił się również zakres informacji podlegających ponownemu wykorzystywaniu. Obecnie zakresu przedmiotowego ponownego wykorzystywania nie wyznacza już pojęcie informacji publicznej, lecz nowe pojęcie obowiązujące od 16 czerwca 2016 roku, tj. informacja sektora publicznego (dalej: ISP). Definicja ISP zawarta w art. 2 ust. 1 u.p.w. stanowi implementację pojęcia dokumentu, o którym mowa w art. 2 pkt 3 Dyrektywy 2003/98/WE. Według definicji ustawowej przez ISP należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Zakres pojęcia ISP jest zatem szerszy od pojęcia informacji publicznej²⁵. Każda informacja publiczna mieścić się będzie w zakresie pojęcia ISP, lecz nie każda ISP stanowić będzie informację publiczną. Informacją publiczną nie będzie np. odwzorowanie cyfrowe (tzw. digitalizat) materiału bibliotecznego czy zasobu muzealnego, które z kolei na gruncie u.p.w. wchodzi w zakres pojęcia ISP²⁶.

A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, Presscom, Wrocław 2017, s. 26–34, oraz M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania. Zagadnienia szczegółowe*, (w:) *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 265–286.

²² G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434) z 26 lipca 2011 r.*, opinia zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, s. 3.

²³ M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania. Zagadnienia szczegółowe*, (w:) *Główne problemy...*, op. cit., s. 271.

²⁴ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, (w:) *Instytucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji*, red. I. Lipowicz, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2017, s. 179.

²⁵ Zob. szerzej: G. Sibiga, „Informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego” – różnice pomiędzy pojęciami wyznaczającymi zakres stosowania ustaw informacyjnych, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 4, C.H. Beck, Warszawa, s. 39–42.

²⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu Ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 141. Na temat ponownego wykorzystywania zasobów bibliotek, archiwów i muzeów zob. E. Badura, M. Błachucki, X. Konarski, M. Maciejewski, H. Niestrój, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, K. Ślaska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016.

5. Zasoby informacyjne

Zgodnie z art. 9a ust. 1 u.d.i.p. w CRIP udostępnieniu podlegają zasoby informacyjne, będące szczególną kategorią informacji publicznych. Są to mianowicie informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystanie w sposób użyteczny i efektywny.

W związku z przeniesieniem regulacji ponownego wykorzystania z u.d.i.p. do u.p.w. można zaobserwować problem definicyjny zakresu przedmiotowego CRIP. Jak wskazano powyżej, zakres ponownego wykorzystania obecnie wyznacza pojęcie ISP. Mamy zatem do czynienia z różnym zakresem przedmiotowym. CRIP, który ma pełnić funkcję głównego instrumentu dla bezwioskowego ponownego wykorzystania, odnosi się do zasobu informacyjnego, czyli podkategorii informacji publicznej, podczas gdy ponownemu wykorzystaniu podlega – zgodnie z przepisami u.p.w. – ISP, w zakresie której mieści się pojęcie informacji publicznej.

W odniesieniu do ponownego wykorzystania i CRIP funkcjonuje w przestrzeni prawnej jeszcze jedno pojęcie, tj. dane publiczne (występuje zawsze w liczbie mnogiej). W dokumentach UE dotyczących ponownego wykorzystania²⁷ pojęć „dane” i „informacje” używa się wymiennie i odnoszą się do każdej treści, niezależnie od jej nośnika, a więc mają znaczenie paralelne do pojęcia ISP. Takie też ujęcie informacji i danych zostało przyjęte w niniejszym artykule.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że potencjał dla ponownego wykorzystania w praktyce mają tzw. dane otwarte. Na podstawie międzynarodowych inicjatyw dotyczących otwierania danych publicznych za otwarte dane uznaje się te:

1. dostępne – udostępnione bez żadnych ograniczeń szerokiemu gronu użytkowników do dowolnych celów;
2. upublicznione w wersji źródłowej – dostępne w oryginalnej i niezmienionej formie, nie w postaci np. analiz, podsumowań, skrótów czy streszczeń, tak aby możliwe było np. łączenie danych z różnych źródeł;
3. kompletne – udostępnione w całości;
4. aktualne – udostępnione na tyle szybko, aby zachować wartość tych danych;

²⁷ Zob. m.in. Komunikat Komisji Europejskiej z 12.12.2011 Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882.

5. odczytywalne maszynowo – udostępnione w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego i formacie otwartym. Przykładem takich formatów jest CSV, XML, arkusz kalkulacyjny. Zazwyczaj trudne do maszynowego odczytu są formaty PDF, HTML czy plik tekstowy, które stają się użyteczne do ponownego wykorzystania dopiero po przełożeniu ich na jeden z formatów otwartych;
6. udostępnione niedyskryminująco – dostępne dla każdego bez konieczności rejestracji, weryfikacji tożsamości poprzez podawanie hasła, loginu czy podpisywania jakichkolwiek umów;
7. dostępne bez ograniczeń licencyjnych – dane nie są przedmiotem praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnicy handlowej i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę na ich używanie;
8. niezastrzeżone – dostępne w formacie powszechnie stosowanym, który nie jest kontrolowany przez żaden podmiot²⁸.

6. Dostawcy

Nie wszystkie podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej muszą przekazywać posiadane zasoby informacyjne oraz metadane opisujące ich strukturę w celu udostępnienia w CRIP, lecz jedynie te wymienione enumeratywnie w art. 9a ust. 2 u.d.i.p., zwane dostawcami. Są to:

- organy administracji rządowej;
- fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych w rozumieniu Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki (Dz.U. 2014, poz. 1620, oraz 2015, poz. 249 i 1268) innych niż państwowe instytuty badawcze.

Do podstawowych zadań dostawców, które można zrekonstruować z przepisów u.d.i.p. dotyczących CRIP oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 roku w sprawie

²⁸ Program Otwierania Danych Publicznych, s. 18–19.

Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (Dz.U., poz. 361), należy dostosowanie danych do wymogów wskazanych w rozporządzeniu zasobowym (np. odpowiednie formaty danych), udostępnianie w portalu danych oraz metadanych i ich cyklicznie aktualizowanie, dbanie o jakość danych i reagowanie na zgłoszenia od użytkowników przesyłane za pośrednictwem portalu.

7. Przekazanie zasobu do CRIP

Spełnienie przez dostawcę obowiązku udostępnienia zasobu informacyjnego w CRIP może nastąpić bądź poprzez przekazanie zasobu i opisujących go metadanych (wówczas CRIP zgodnie ze swoją nazwą „przechowuje” dane, a więc pełni funkcję typowego repozytorium), bądź też polega na przekazaniu samych metadanych opisujących dany zasób, który wciąż znajduje się w dyspozycji dostawcy (w jego własnym systemie teleinformatycznym, np. dedykowanym portalu). Z tego też względu nie można uznać CRIP za klasyczne repozytorium danych. CRIP jest systemem teleinformatycznym, który zapewnia stały dostęp do danych zarówno w nim zgromadzonych, jak i tych rozproszonych w innych systemach teleinformatycznych różnych podmiotów zobowiązanych, czyli dostawców.

Sposób weryfikacji zasobów informacyjnych oraz metadanych, a także podstawowe funkcjonalności portalu i jego standardy techniczne zostały określone Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 roku w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej²⁹.

O tym, które informacje publiczne stanowią zasób informacyjny podlegający udostępnieniu w CRIP, decyduje minister właściwy do spraw informatyzacji. Przepisy u.d.i.p. upoważniły ministra do spraw informatyzacji do określenia w drodze rozporządzenia zasobów informacyjnych oraz metadanych przeznaczonych do udostępniania w CRIP. Ponadto na mocy rozporządzenia minister określa harmonogram przekazania zasobów i metadanych, ich aktualizację oraz wymagania techniczne (format danych).

O ile z punktu widzenia zasady legalizmu rozwiązanie to jest uzasadnione, o tyle ze względu na ekonomikę procesu prawodawczego i ciągły rozwój zasobów informacyjnych państwa okazało się niewystarczające. Dlatego też przepisami u.p.w. dokonano nowelizacji przepisów u.d.i.p. w zakresie CRIP. Po pierwsze, dodając w u.d.i.p. art. 9c, stworzono podstawę do udostępnienia w CRIP także innych zasobów niż te wskazane tzw. rozporządzeniem zasobowym, a po drugie, nadano ministrowi do spraw informatyzacji

²⁹ Dz.U. 2014, poz. 361, oraz 2017, poz. 492.

kompetencje kontrolne – może on usunąć z Centralnego Repozytorium zasoby informacyjne, które nie mają szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Dzięki tym zmianom możliwe jest udostępnianie zasobów informacyjnych mających potencjał dla ponownego wykorzystywania przez inne niż wymienione w art. 9a podmioty zobowiązane, np. jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty też mogą z własnej inicjatywy udostępniać zasoby nieobjęte rozporządzeniem, a które w ich ocenie – ze względu na treść i format – mogą być atrakcyjne dla potencjalnych użytkowników. Ponadto administrator portalu, czyli minister właściwy do spraw informatyzacji, ma możliwość sprawowania faktycznej kontroli nad jakością danych i usuwania tych o niskim potencjale.

Wskazując zasoby informacyjne do udostępnienia w CRIP, minister właściwy do spraw informatyzacji powinien brać pod uwagę wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów. W wyniku przeprowadzonych otwartych konsultacji i na podstawie różnych inicjatyw międzynarodowych, takich jak np. Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu, Komisja Europejska wskazała pięć kategorii tematycznych zbiorów danych, na które jest największe zapotrzebowanie i – w związku z tym – które powinny być udostępniane w pierwszej kolejności przez rządy państw członkowskich UE³⁰. Są to:

1. dane przestrzenne (np. kody pocztowe, mapy krajowe i lokalne – katastralne, topograficzne, morskie, granice administracyjne);
2. dane statystyczne (np. krajowe, regionalne i lokalne dane statystyczne wraz z głównymi wskaźnikami demograficznymi i ekonomicznymi, tj. PKB, wiek, zdrowie, bezrobocie, dochody, edukacja);
3. obserwacja Ziemi i środowiska (np. dane satelitarne i dane *in situ*, monitorowanie pogody, jakość gruntu i wody, zużycie energii, poziomy emisji);
4. spółki (np. rejestry spółek i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, wykaz zarejestrowanych spółek, dane dotyczące własności i zarządu, identyfikatory rejestracji, bilanse);
5. dane o transporcie (rozkłady jazdy transportu publicznego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, roboty drogowe, informacje o ruchu drogowym).

³⁰ Obwieszczenie Komisji z 24.7.2014 Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (2014/C 240/01).

Obecnie jedynie częściowo dane z ww. kategorii są udostępniane w CRIP. Chodzi przede wszystkim o dane statystyczne i w ograniczonym zakresie dane o środowisku. Dane z pozostałych kategorii są dostępne online w innych publicznych serwisach internetowych, ale możliwość ich ponownego wykorzystywania jest ograniczona warunkami.

8. Bezwniioskowy tryb dostępu i ponownego wykorzystywania

Kluczowe znaczenie dla ponownego wykorzystywania danych udostępnionych za pośrednictwem CRIP i BIP ma art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.w. Przepis ten wprowadza tzw. negatywną klauzulę wnioskowego trybu przekazywania informacji do ponownego wykorzystywania, która oznacza, że z jednej strony adresat wniosku (podmiot zobowiązany) zwolniony jest z obowiązku przekazywania informacji, jeżeli została udostępniona w BIP lub CRIP, z drugiej zaś strony każdy zainteresowany może wykorzystywać tak udostępnione informacje do dowolnych celów komercyjnych lub niekomercyjnych, zgodnie z warunkami, o ile je określono. Złożenie wniosku będzie jedynie konieczne w sytuacji, gdy użytkownik będzie chciał wykorzystywać informację w inny sposób, niż to określono w warunkach ponownego wykorzystywania (art. 21 ust. 1 pkt 3).

Symetryczna negatywna klauzula wnioskowego trybu przekazywania informacji występuje również na gruncie u.d.i.p.³¹ Zgodnie z art. 10 ust. 1 informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub Centralnym Repozytorium, jest udostępniana na wniosek o dostęp do informacji. Tym samym informacja, która została udostępniona w BIP lub CRIP przez organ administracji publicznej, nie podlega udostępnieniu w trybie wnioskowym³².

W przypadku informacji udostępnionej w BIP lub CRIP organ administracji nie ma obowiązku dokonywania wydruków z BIP lub CRIP i przesyłania ich żądającemu³³. Udostępnienie wnioskowanej informacji w CRIP zwalnia zatem od powtórnego jej wydania, jednak nie zwalnia również od udzielenia wnioskodawcy jakiegokolwiek odpowiedzi. Jeżeli podmiot będący adresatem wniosku uznał, że zakres żądania wyrażony we wniosku i zakres informacji znajdujący się w CRIP uprawnia do twierdzenia, iż są

³¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 253.

³² Zob. wyrok NSA z 21 czerwca 2012 roku, sygn. I OSK 730/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 25 września 2008 roku, sygn. akt I OSK 416/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

one identyczne, powinien powiadomić wnioskodawcę, że żądana informacja znajduje się w CRIP.

9. Zasada bezpłatności oraz warunki ponownego wykorzystywania

Dla efektywnego ponownego wykorzystywania fundamentalne jest to, aby dane udostępniane – za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, takich jak portale otwartych danych – były nieodpłatnie, bez konieczności występowania z wnioskiem oraz możliwe do dalszego wykorzystywania bez ograniczeń warunkami lub z zastrzeżeniem minimalnych warunków, które w nieuzasadniony sposób tego nie utrudniają.

Z tego też względu w przepisach u.p.w. wprowadzono zasady bezpłatnego (art. 16 u.p.w.) i bezwarunkowego ponownego wykorzystywania (art. 13 ust. 1 u.p.w.), od których w wymienionych w ustawie okolicznościach możliwe są pewne odstępstwa. Realizację zasad bezpłatności i bezwarunkowości w pełni realizuje CRIP.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie, jeżeli przygotowanie lub przekazanie informacji w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Jak wskazano wcześniej, ponowne wykorzystywanie informacji dostępnej w CRIP nie wiąże się – co do zasady – z koniecznością złożenia wniosku, nie zachodzi również przesłanka wystąpienia dodatkowych kosztów związanych z przekazaniem informacji do ponownego wykorzystywania, ponieważ informacje zostały już udostępnione przez dostawcę. W praktyce ustalenie opłaty możliwe zatem będzie jedynie w przypadku przekazania informacji do ponownego wykorzystywania na wniosek.

Zagadnienie warunków ponownego wykorzystywania zasobów udostępnionych w CRIP jest bardziej złożone i wymaga szerszego komentarza.

Artykuł 8 ust. 1 Dyrektywy 2003/98/WE w brzmieniu nadanym Dyrektywą 2013/37/UE stanowi, że organ sektora publicznego może zezwolić na ponowne wykorzystywanie dokumentów bez żadnych warunków lub może określić warunki – w uzasadnionych przypadkach w ramach licencji. Warunki te nie ograniczają niepotrzebnie możliwości ponownego wykorzystywania i nie są stosowane do ograniczania konkurencji. Motyw 26 Dyrektywy 2013/37/UE podaje dwa przykłady tego rodzaju dopuszczalnych warunków: obowiązek podania źródła i wskazania, czy dokument został w jakikolwiek sposób zmieniony. Stanowi również, że wszelkie licencje powinny w każdym przypadku jak najmniej ograniczać

ponowne wykorzystywanie, np. poprzez ograniczenie do wskazania źródła. Licencje te powinny być dostępne w formacie cyfrowym i mogą być przetwarzane elektronicznie. W związku z tym dyrektywa, podkreślając potrzebę unikania niepotrzebnego ograniczania ponownego wykorzystania i popierając przyjęcie jednej normy w całej Unii, wzywa państwa członkowskie do tego, aby w swojej polityce w zakresie licencji dążyły do otwartości i interoperacyjności³⁴. W wytycznych wskazuje się *Creative Commons* (CC) jako przykład otwartych licencji, które mogłyby pozwolić na ponowne wykorzystanie bez konieczności tworzenia i aktualizacji specjalnie opracowanych licencji na poziomie krajowym³⁵. Niektóre państwa członkowskie udostępniają zasoby publiczne na portalach otwartych danych na podstawie tego typu otwartych licencji (np. Słowenia, Irlandia), istnieją również przypadki ustanowienia własnych krajowych licencji, jak przyjęta w Wielkiej Brytanii *Open Government Licence for public sector information*³⁶.

Polski ustawodawca, implementując Dyrektywę 2013/37/UE, w przepisach u.p.w. nie wprowadził podstawy dla stosowania standardowych otwartych licencji. Nie ustanowił również licencji krajowej. Powtórzono zaś z pewnymi modyfikacjami rozwiązanie funkcjonujące do 16 czerwca 2016 roku pod rządami dotychczasowych przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznych zawartych w rozdziale 2a u.d.i.p., opierające się na koncepcji warunków ponownego wykorzystywania zawartych w ofercie. Przepisy o ofercie w u.p.w. odnoszą się zarówno do trybu wnioskowego przekazania informacji, jak i bezwnioskowego trybu ponownego wykorzystywania. Zasoby informacyjne są udostępniane za pośrednictwem CRIP – co do zasady – bez określenia warunków ponownego ich wykorzystywania. Dostawca może jednak podjąć decyzję o określeniu warunków fakultatywnych wymienionych enumeratywnie w art. 14. Mogą one dotyczyć:

1. obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego;
2. obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej;
3. zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje.

³⁴ Obwieszczenie Komisji z 24.7.2014 Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów, pkt 2.

³⁵ Ibidem, ppkt 2.2.

³⁶ <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/> (dostęp: 16.08.2018).

Warunki ponownego wykorzystywania zasobów udostępnionych w CRIP stanowić będą – zgodnie z art. 12 ust. 1 – ofertę. Pojęcie oferty należy rozumieć zgodnie z art. 66 i n. Kodeksu cywilnego z tym zastrzeżeniem, że przepisy ustawy o ponownym wykorzystaniu wprowadzają własne, szczególne rozwiązania dotyczące treści oferty oraz jej przyjęcia³⁷. Przedstawienie oferty to czynność w postępowaniu w administracji, które jednak przede wszystkim wywołuje skutki cywilnoprawne, będąc oświadczeniem strony dążącej do zawarcia umowy (propozycją zawarcia umowy)³⁸. W związku z tym w przypadku rozpoczęcia ponownego wykorzystywania opatrzonej warunkami informacji udostępnionej w CRIP dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej, której stronami są dostawca (oferent) i użytkownik (oblat). W konsekwencji w przypadku naruszenia warunków określonych w umowie zastosowanie znajdują ogólne zasady odpowiedzialności cywilnej³⁹.

10. Podsumowanie

Ewolucja podejścia do informacji publicznej sprawia, że nie liczy się sama dostępność informacji, ale i sposób jej dystrybucji. BIP realizuje cele związane z zapewnieniem transparentności funkcjonowania szeroko rozumianego sektora publicznego. Z tego punktu widzenia zakres informacji podlegającej obligatoryjnej publikacji na stronach podmiotowych BIP powinien ulec przeglądowi. Zasadne byłoby poszerzenie zakresu BIP o obowiązkowe udostępnianie rejestrów umów zawieranych przez organy publiczne, co zwiększyłoby jawność wydatkowania środków publicznych. Ze względu na ekonomikę realizacji wniosków o dostęp do informacji publicznej warto rozważyć wprowadzenie obowiązku publikowania na BIP najczęściej żądanych informacji. Takie rozwiązanie zwolni podmioty zobowiązane z każdorazowego udostępniania tych samych informacji na wnioski składany przez różne podmioty. Zmienić powinien się również sposób udostępniania informacji na rzecz formatów otwartych nadających się do maszynowego przetwarzania. Wydaje się, że obecnie udostępniane w BIP informacje

³⁷ Zob. M. Błachucki, G. Sibiga, *Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP przekazywanych na wniosek*, (w:) E. Badura, M. Błachucki, X. Konarski, M. Maciejewski, H. Niestrój, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, K. Ślaska, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 251.

³⁸ Ibidem, s. 252.

³⁹ M. Sakowska-Baryła, *Warunki ponownego wykorzystywania ISP*, (w:) E. Badura, M. Błachucki, X. Konarski, M. Maciejewski, H. Niestrój, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, K. Ślaska, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 134.

ze względu na swoją treść, a także format danych mają niską wartość dla ponownego wykorzystywania.

CRIP pełniący funkcję portalu otwartych danych realizuje zadania w obszarze zarówno dostępu do informacji, jak i ponownego jej wykorzystywania. Z perspektywy profesjonalnych użytkowników eksploatujących dane publiczne ważne jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do danych dynamicznych (często aktualizowanych) w czasie rzeczywistym za pomocą interfejsu programistycznego API. Tego typu dane, jak np. meteorologiczne czy rozkłady jazdy, mają wysoki potencjał dla dalszego innowacyjnego ich wykorzystywania.

Z porównania CRIP z przykładowymi portalami europejskimi – data.gouv.fr (Francja) i data.gov.uk (Wlk. Brytania) – można wyciągnąć wnioski, że podstawowe różnice polegają na odmiennym podejściu do sposobu udostępniania danych publicznych⁴⁰. W Polsce stworzone zostały dwa rozdzielne ich systemy, tj. BIP i CRIP. Nie jest to podejście wadliwe, ponieważ oba rozwiązania realizują odrębne cele. Niemniej z perspektywy użytkownika oba tryby elektronicznego dostępu do informacji i ponownego jej wykorzystywania nie są ze sobą zintegrowane i w perspektywie ta rozłączność winna podlegać zharmonizowaniu w jednej usłudze.

Rozwojowi technologicznemu portalu powinny towarzyszyć zmiany legislacyjne. Zgodnie z założeniem twórców CRIP miało ono stanowić centralny punkt udostępniania danych do dalszego wykorzystywania. W związku z wejściem w życie u.p.w., która poszerzyła zakres udostępnianych do ponownego wykorzystywania informacji poprzez wprowadzenie pojęcia ISP, zasadne jest przeniesienie do u.p.w. regulacji dotyczących CRIP obecnie obowiązujących na gruncie u.d.i.p.⁴¹ Nie ma uzasadnienia, aby przepisy dotyczące CRIP były rozproszone pomiędzy tymi dwoma aktami.

⁴⁰ Program Otwierania Danych Publicznych, s. 14.

⁴¹ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 79.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lexis-Nexis, Warszawa 2006.
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji w procesie prawnotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulat „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4 (43), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Budziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J. (red.), *Komentarz do ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego*, Presscom, Wrocław 2017.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Wolters Kluwer, Kraków 1999.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, TNOiK, Toruń 2002.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Młynarski G., Tarkowski A., Jachowicz Ł., *Otwarty rząd w Polsce. Kulisy programu Opengov*, Fundacja Projekt: Polska, Warszawa 2013, wydanie internetowe, <https://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/169/Otwarty-rzad-w-Polsce-Publikacja-OPENGOV-v1-0%20%281%29.pdf?sequence=1>.
- Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sibiga G., „Informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego” – różnice pomiędzy pojęciami wyznaczającymi zakres stosowania ustaw informacyjnych, „Informacja w Administracji Publicznej” nr 4, C.H. Beck, Warszawa 2016.

**Bank centralny
w służbie państwa i narodu
– wczoraj i dziś**

PIOTR J. SZPUNAR
Doktor nauk ekonomicznych
Narodowy Bank Polski
Absolwent KSAP

Streszczenie

Stabilny pieniądz jest podstawą sprawnego funkcjonowania państwa. Budowanie silnej pozycji polskiej waluty było procesem, w którym sukcesy i osiągnięcia przeplatały się z okresami niepowodzeń. Pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości były okresem zmagania z hiperinflacją, zakończonym skuteczną reformą skarbowo-walutową w 1924 roku. Utworzono wówczas Bank Polski, który stał na straży wartości nowego pieniądza – polskiego złotego. W 1945 roku powstał Narodowy Bank Polski (NBP), który centralizował funkcje pełnione w gospodarce rynkowej przez banki komercyjne. Proces ten został zatrzymany dopiero w końcu lat 80., kiedy to narastający kryzys uwidatnił dysfunkcjonalność gospodarki nakazowo-rozdzielczej. W 1989 roku rozpoczęta została budowa nowoczesnego systemu bankowego, a najważniejszymi zadaniami NBP stały się ograniczenie inflacji i odbudowa zaufania do złotego. W ciągu ostatnich 30 lat NBP wprowadził strategię celu inflacyjnego i upłynnił kurs złotego, zbudował nowoczesne instrumentarium polityki pieniężnej, ustabilizował inflację na niskim poziomie oraz przyczynił się do rozwoju nowoczesnego systemu bankowego. Patrząc w przód, pożądane jest dalsze umacnianie wysokiej reputacji niezależnego banku centralnego, a także zwiększenie możliwości reakcji na potencjalne sytuacje kryzysowe poprzez poszerzenie instrumentarium oraz integrację z nadzorem finansowym.

Abstract

Stable money is a cornerstone of a smooth functioning of a state. Establishing stability of the Polish currency was a process with both successes and failures. The first years after regaining independence were marked with hyperinflation, which ended with an effective treasury and currency reforms in 1924. At that time, the Bank of Poland was created to preserve the value of the new currency – the Polish zloty. In 1945, the National Bank of Poland (NBP) was established. The NBP gradually centralized the functions performed in the market economy by commercial banks. This process was stopped only at the end of the 1980s, when the mounting crisis highlighted major weaknesses of the planned economy. In 1989, the construction of a modern banking system started, and the NBP was tasked to curb inflation and rebuild confidence in the zloty. Over the last 30 years, the NBP has introduced inflation targeting and floated the zloty exchange rate, stabilized inflation at a low level, and contributed to development of the modern banking system. Looking ahead, it is crucial to reinforce high reputation of the NBP as the independent central bank, but also to strengthen its potential to respond to potential crises by expanding its instruments and reintegrate it with financial supervision.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest zarysowanie roli banku centralnego w budowaniu polskiej gospodarki i państwowości. Artykuł przedstawia zarys najnowszej historii bankowości centralnej w Polsce oraz aktualne wyzwania dla roli banku centralnego w zapewnieniu szeroko rozumianej stabilności gospodarczej kraju. Stabilność makroekonomiczna i finansowa jest warunkiem koniecznym dla wzrostu gospodarczego i wzmocnienia pozycji Polski w świecie. Stabilność tę udało się osiągnąć, nie jest ona jednak dana raz na zawsze. Budowa silnych instytucji, w tym zwłaszcza banku centralnego i nadzoru finansowego, jest najlepszym sposobem na unikanie kosztownych zaburzeń gospodarczych. Jak argumentował W. Grabski: „Podstawą zdrowego rozwoju życia gospodarczego oraz siły finansowania państwa jest zdrowa i silna waluta. W celu jej stworzenia i zachowania całe społeczeństwo musi ponosić znaczne ofiary”.

2. Początki bankowości centralnej w Polsce

Początków idei banku centralnego jako instytucji odpowiedzialnej za pieniądź i finanse państwa można dopatrywać się w okresie dyskusji nad sposobami ratowania Rzeczypospolitej podczas Sejmu Czteroletniego w czasach stanisławowskich lub w okresie zaborów, gdy Polska nie była suwerenna¹. Do pomysłu stworzenia narodowej instytucji bankowej powrócono w latach 20. XIX wieku. Z inicjatywy księcia Ksawerego Druckiego-Lubeckiego, ministra skarbu Królestwa Polskiego, w 1828 roku został utworzony Bank Polski – pierwszy na ziemiach polskich bank centralny.

Bank Polski był bankiem państwowym, którego kapitał pochodził z funduszy rządowych, a celem miało być finansowanie długu publicznego oraz wsparcie dla przemysłu i handlu. Nie był to więc bank centralny w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, raczej można byłoby określić go współczesnym mianem banku rozwojowego. Miał on co prawda prawo emisji banknotów i prowadził rachunki depozytowe instytucji publicznych, czyli pełnił funkcje przypisywane obecnie bankowi centralnemu, ale wykonywał

¹ C. Leszczyńska, *Bankowość centralna od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 2, s. 4.

także czynności komercyjne, w tym udzielał kredytów oraz prowadził rachunki depozytowe podmiotów prywatnych. Ponadto Bank Polski finansował projekty inwestycyjne – zarówno własne, jak i rządowe, przez co wpływał na kierunki polityki gospodarczej Królestwa. W tym obszarze jego rola przekraczała nie tylko obecne kompetencje władz monetarnych, lecz także była większa niż banków centralnych epoki².

Po powstaniu styczniowym rola Banku Polskiego była stopniowo ograniczana. W 1869 roku został on podporządkowany rosyjskiemu ministerstwu skarbu, w 1870 roku pozbawiono go prawa do emisji banknotów i udzielania kredytów długoterminowych, a wreszcie w 1886 roku postawiono w stan likwidacji. Przez następne kilkadziesiąt lat ziemie polskie nie miały niezależnych instytucji odgrywających rolę banku centralnego.

Dopiero I wojna światowa oraz wycofanie się wojsk carskich umożliwiły utworzenie w Warszawie niezależnych od Rosji instytucji publicznych. Jedną z nich była Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa (PKKP) mająca prawo do emisji pieniądza – polskich marek, powołana do życia w 1916 roku jeszcze przez niemieckie władze okupacyjne w Generalnym Gubernatorstwie. W początkowym okresie, a zwłaszcza po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku, gospodarka zmagająca się z konsekwencjami zaborów oraz zniszczeń wojennych, a także trwającej wojny o granice. Sytuację kraju dodatkowo komplikował fakt, że w obiegu pieniężnym stosowano co najmniej pięć walut – marki polskie, marki niemieckie, stare carskie ruble, porewolucyjne ruble radzieckie oraz austriackie korony. Co prawda waluty te zastąpiła już w 1918 roku marka polska, ale nowy pieniądz nie cieszył się zaufaniem. Konieczność scalania i odbudowy kraju oraz prowadzenia dalszych walk zbrojnych była bowiem traktowana priorytetowo, a finansowanie wydatków wojskowych prowadziło do nadmiernego zwiększenia podaży pieniądza i wzrostu inflacji. Od samego początku PKKP miała pełnić funkcję banku emisyjnego jedynie tymczasowo – do momentu powołania właściwego banku centralnego, co nastąpiło jednak dopiero w 1924 roku.

3. Powołanie Banku Polskiego

Narastające problemy finansowe państwa oraz coraz wyższa inflacja uwiaryściły potrzebę przeprowadzenia głębokich reform.

² A. Jaworski, C. Leszczyńska, *Bank Polski 1828–1885*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1988, s. 14. Bank Polski był zaangażowany w finansowanie budowy dróg, wspierał rozwój górnictwa, a także budowę Kanału Augustowskiego.

Ich inicjatorem był Władysław Grabski, ekonomista i polityk. Plan Grabskiego zakładał redukcję wydatków budżetowych i wstrzymanie emitowania marek polskich na pokrycie tych wydatków. Realizację reform skarbowo-walutowych rozpoczęto jednak dopiero pod koniec 1923 roku, kiedy w Polsce wybuchła hiperinflacja. Władysław Grabski został wówczas powołany na stanowisko premiera i otrzymał od Sejmu sześciomiesięczne pełnomocnictwa ustawodawcze, które były dla niego warunkiem wprowadzenia w krótkim czasie koniecznych zmian.

Plan Grabskiego zakładał przede wszystkim zaprzestanie finansowania wydatków rządowych przez kredyt z PKKP (tj. „druku pieniądza” przez rząd), dlatego też na początku 1924 roku zamknięto kredyt skarbowy w PKKP. Finansowaniu wydatków budżetowych miały służyć nadzwyczajny podatek majątkowy oraz podatki dochodowe i przychodowe³. PKKP została rozwiązana, a w jej miejsce powołano Bank Polski, który miał stać na straży wartości nowego polskiego pieniądza – złotego⁴. Do obiegu wprowadzono nowe banknoty przygotowane do emisji jeszcze w 1919 roku. Kurs złotego wobec dolara ustalono na równi z kursem franka szwajcarskiego (5,18 złotego za dolara), a jego zabezpieczeniem były zasoby złota, które pochodziły z rozwiązania rezerw Banku Austro-Węgierskiego, napływających z Rosji spłat odszkodowań ustanowionych traktatem ryskim, a także z dobrowolnych ofiar polskiego społeczeństwa.

Zgodnie ze statutem Banku Polskiego do jego głównych zadań należały emisja pieniądza, regulowanie obiegu pieniężnego i wspieranie rozwoju kredytowego, a przede wszystkim zapewnienie stabilności polskiej waluty. Zadania Banku Polskiego odpowiadały zatem funkcjom współczesnych banków centralnych. W szczególności był to bank emisyjny i bank państwa. Bank Polski nie był przy tym instytucją rządową, lecz spółką akcyjną prawa handlowego, której akcje w emisji publicznej nabyli obywatele. W 1924 roku nastąpiła inauguracja działania Banku, a jego pierwszym prezesem został Stanisław Karpiński.

Dzięki skutecznej realizacji założonych działań w 1924 roku udało się zdławić hiperinflację i stopniowo uporządkować gospodarkę. Reforma umożliwiła rozwój Polski w końcu lat 20. XX wieku i później – po Wielkim Kryzysie – w drugiej połowie lat 30. Było to tym większe osiągnięcie, że dokonane bez wsparcia zagranicznymi

³ M. Dąbrowski (red.), *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej 1918–1928*, Ilustrowany Kuryer Polski, Kraków 1928, s. 887.

⁴ Wśród wcześniej rozważanych nazw nowego pieniądza największą popularnością cieszyły się „lech”, „pol” i „złoty”. Wybrana nazwa nawiązywała do jednostki monetarnej kongresowego Królestwa Polskiego.

pożyczkami⁵. Plan Grabskiego opierał się niemal wyłącznie na krajowych zasobach kapitałowych – co wynikało z jednej strony z trudności w pozyskaniu zagranicznych środków, a z drugiej z obawy o utratę niezależności zarządzania finansami kraju w zamian za uzyskaną pomoc finansową⁶. Niemniej bezpośrednio po przeprowadzeniu skutecznej reformy monetarnej sytuacja gospodarcza w Polsce była wciąż bardzo trudna. W 1925 roku gospodarka wpadła w recesję, pogłębioną m.in. wojną celną z Niemcami. Premier Grabski opowiadał się za dalszym utrzymaniem sztywnego kursu złotego, jednak Bank Polski odmówił dalszych interwencji w obronie jego wartości. W rezultacie złoty stracił blisko połowę wartości, co było czynnikiem wspierającym ożywienie w polskiej gospodarce, spowodowało jednak także powrót inflacji. Konflikt między Władysławem Grabskim a Stanisławem Karpińskim stał się swoistym dowodem na skuteczne rozdzielenie polityki gospodarczej rządu od polityki pieniężnej. Bank Polski uzyskał bardzo silną pozycję instytucjonalną, a w wyniku konfliktu to premier musiał ustąpić ze stanowiska⁷.

Po przewrocie majowym w 1926 roku polityka gospodarcza w Polsce nie uległa istotnej zmianie, a jej głównymi celami pozostały stabilizacja wartości złotego i utrzymanie równowagi budżetowej⁸. Przy czym w najważniejszych kwestiach stanowiska często zmieniających się ministrów skarbu i prezesa Banku Polskiego były zbliżone. Bardzo negatywne i silne wśród obywateli wspomnienie skutków hiperinflacji powodowało, że utrzymanie niskiej inflacji stało się priorytetem. W 1927 roku ustalono nowy parytet dla złotego (8,91 zł za dolara), co istotnie ograniczyło wzrost cen i przywróciło zaufanie do waluty.

Zmiana w relacjach pomiędzy rządem a Bankiem Polskim nastąpiła w 1929 roku wraz z nową osobą na stanowisku prezesa Banku – Stanisława Karpińskiego zastąpił wówczas Władysław Wróblewski. Od tego momentu aż do końca lat międzywojennych polityka pieniężna została podporządkowana rządowi. Nie zmienił tego nawet wybuch Wielkiego Kryzysu w Stanach Zjednoczonych, którego efekty odczuwalne były na całym świecie. Prowadzono liberalną politykę gospodarczą przy jednocześnie kontrakcyjnej

⁵ W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, oprac. M. Drozdowski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Warszawa-Rzeszów 2003, s. 70–73.

⁶ Walcząca w tym samym okresie z hiperinflacją Austria – w zamian za zagraniczną pomoc finansową – zgodziła się na zarządzanie finansami kraju przez zewnętrznego komisarza. Misja brytyjskiego rządu radziła Polsce m.in. przyjęcie brytyjskich urzędników do kontroli realizacji budżetu.

⁷ W. Morawski, *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 r.*, Muza, Warszawa 1998, s. 35.

⁸ W. Morawski, *Dzieje gospodarcze Polski*, Difin, Warszawa 2011, s. 201.

polityce makroekonomicznej: wydatki budżetowe dostosowywano do zmieniających się dochodów oraz utrzymywano parytet waluty i jej wymienialność na złoto⁹. Było to wyrazem zarówno poglądów ekonomicznych obozu rządzącego, jak i wiary w to, że silny pieniądz świadczy o sile państwa¹⁰.

Wraz z rozprzestrzenieniem się idei Johna M. Keynesa oraz pierwszymi doświadczeniami polityki New Deal w Stanach Zjednoczonych i interwencjonizmu gospodarczego w Niemczech w kręgach polskich ekonomistów rozpoczęła się krytyka dotychczasowej polityki gospodarczej¹¹. Również stanowisko Banku Polskiego uległo zmianie. Choć w połowie 1933 roku Polska, obok Belgii, Francji, Holandii, Szwajcarii i Włoch, przystąpiła do tzw. złotego bloku, tj. państw utrzymujących wymienialność swojej waluty na złoto, to mianowany prezesem Banku Polskiego w 1936 roku Adam Koc był zwolennikiem przystąpienia Polski do tzw. bloku szterlingowego, czyli krajów, które zdewaluowały swoją walutę¹². Pod naciskiem rządu i wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego po zaledwie kilku miesiącach Adam Koc ustąpił ze stanowiska, lecz wprowadzona równocześnie przez rząd reglamentacja dewizowa, zaostrzona następnie w 1938 roku, spowodowała, że Polska opuściła „złoty blok”¹³.

W drugiej połowie lat 30. XX wieku nastąpiło silne przyspieszenie inwestycji związanych przede wszystkim z obronnością i budową Centralnego Okręgu Przemysłowego. Znaczna część nakładów finansowana była jednak ze środków pochodzących spoza budżetu (np. z Funduszu Obrony Narodowej), dzięki czemu pomimo ostatecznego rozpadu „złotego bloku” parytet złotego w stosunku do złota nie został zmieniony aż do wybuchu II wojny światowej. W wyniku wstrzymania wymiany dolara na złoto w 1933 roku i dwukrotnej zmiany przez Stany Zjednoczone parytetu dolara do złota kurs złotego umocnił się i w 1939 roku wahał się w przedziale 5,20–5,30 zł za dolara.

W czasie II wojny światowej Bank Polski kontynuował działalność najpierw we Francji, a po jej kapitulacji w Wielkiej Brytanii, z zamiarem wznowienia funkcji emisyjnych po wyzwoleniu kraju. Największą materialną wartość, której dysponentem był Bank Polski, stanowiły rezerwy złota. Zostały one prawie w całości

⁹ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 234.

¹⁰ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa 2001, s. 270.

¹¹ M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963, s. 41.

¹² W. Morawski, *Słownik historyczny...*, op. cit., s. 36.

¹³ A. Wójtowicz, G. Wójtowicz, *Historia monetarna Polski*, Twigger, Warszawa 2003, s. 155–156.

ewakuowane – m.in. przez Rumunię, Turcję, Liban, Francję, Senegal. W 1944 roku polski rząd na uchodźstwie zdecydował o podziale rezerw na trzy części, ulokowane w Nowym Jorku, Ottawie i Londynie¹⁴. Tymczasem w okupowanej Polsce, na terenach przyłączonych do Rzeszy, w obiegu złotego zastąpiła marka, a na terenach zajętych przez ZSRR – rubel. Jeszcze w 1939 roku niemieckie władze okupacyjne utworzyły Bank Emisyjny, którego zadaniem było wprowadzenie do obiegu na terenie Generalnej Guberni waluty zwanej złotym „krakowskim” (potocznie pieniądze te – od nazwiska prezesa Banku Emisyjnego – zwano „młynarkami”)¹⁵.

4. Narodowy Bank Polski

Utworzenie banku emisyjnego na terenie Polski pod koniec II wojny światowej wiąże się z działaniami Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN), powołanego w Moskwie tymczasowego organu władzy wykonawczej z siedzibą w Lublinie (nazywanego także „rządem lubelskim”). W 1944 roku do Lublina przybył transport biletów wydrukowanych w ZSRR z napisem „Narodowy Bank Polski”, choć w PKWN dopiero przygotowywano się do powołania nieistniejącego jeszcze NBP. Narodowy Bank Polski został oficjalnie ustanowiony dekretem Rządu Tymczasowego (następca PKWN) na początku 1945 roku. Statut NBP był w znacznej mierze wzorowany na statucie Banku Polskiego, przy czym z założenia NBP miał być bankiem państwowym¹⁶.

W połowie 1945 roku powstał w Warszawie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (TRJN – utworzony m.in. za zgodą Rządu Tymczasowego), który poprzez uznanie przez rządy państw alianckich zyskał prawo do reprezentowania państwa polskiego w sprawach dotyczących wiarygodności i zobowiązań oraz praw majątkowych za granicą. Jednocześnie w wyniku negocjacji polsko-brytyjskich TRJN uzyskał prawo dysponowania zasobami złota przechowywanymi w Londynie. Rezerwy te – po wypłacie kompensat za zobowiązania wobec Wielkiej Brytanii – wykorzystywane zostały m.in. jako zastaw do zaciąganych kredytów zagranicznych i wpłata

¹⁴ Wojenne losy polskich rezerw złota zostały opisane w: Z. Karpiński, *Losy złota polskiego podczas drugiej wojny światowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958. Dostępny jest również film opowiadający o zaangażowaniu pracowników Banku Polskiego w ewakuację rezerw: https://www.youtube.com/watch?v=Uc4rzcR_8HU (dostęp: 10.06.2018).

¹⁵ Niemcy zaproponowali kierowanie Bankiem Emisyjnym Feliksowi Młynarskiemu, współpracownikowi Władysława Grabskiego, który za zgodą premiera rządu na uchodźctwie Władysława Sikorskiego przyjął tę propozycję, stawiając jednak m.in. warunek, aby napisy na banknotach były wyłącznie polskie.

¹⁶ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 448.

udziału do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W przypadku Stanów Zjednoczonych prawo do dysponowania złotem również uzależnione zostało od spłaty odszkodowań. W rezultacie, po wyczerpaniu się zasobów Banku Polskiego, został on w 1951 roku postawiony w stan likwidacji, która zakończyła się w 1952 roku¹⁷.

Pierwszym głównym zadaniem NBP na ziemiach polskich była wymiana pieniędzy okupacyjnych na bilety NBP. Biorąc pod uwagę inflacyjne efekty działania PKKP, która po I wojnie światowej zdecydowała się bez żadnych ograniczeń wymienić wszystkie będące w obiegu bilety na nową walutę, wymiana pieniądza po II wojnie światowej odbywała się pod zwiększonymi restrykcjami. Szacuje się, że w przypadku złotych „krakowskich” wymieniono jedynie ok. 40% ich wartości, a na Ziemiach Odzyskanych nie przeprowadzono w ogóle wymiany waluty¹⁸. W rezultacie wymiana pieniądza doprowadziła do niedoboru gotówkowego i miała efekt antyinflacyjny.

Tymczasem NBP w krótkim czasie od utworzenia zaczął odgrywać nie tylko rolę banku emisyjnego, ale także instytucji z coraz większymi kompetencjami w zakresie udzielania kredytów. Było to efektem przeniesienia rozwiązań stosowanych w latach 30. XX wieku w ZSRR na grunt polski. System bankowy miał stopniowo zmierzać do realizacji idei monobanku – a więc modelu, w którym NBP oprócz funkcji emisyjnej miał również pełnić funkcję banku bezpośrednio kredytującego przedsiębiorstwa. Początkiem zmian w tym zakresie było przejęcie przez NBP bieżącego kredytowania coraz szybciej rosnącego sektora przedsiębiorstw uspołecznionych i państwowych. Finansowanie wydatków państwowych i działalność kredytowa stały się szybko głównymi źródłami zwiększania podaży pieniądza w obiegu¹⁹.

W ramach realizacji Planu Odbudowy Gospodarczej²⁰ (tzw. plan trzyletni na lata 1947–1949) działalność kredytowa NBP miała służyć finansowaniu ujętych w planie zadań rzeczowych. W 1948 roku znowelizowano prawo bankowe, aby ostatecznie dostosować system bankowy do funkcjonowania w ramach gospodarki centralnie planowanej (a w praktyce nakazowo-rozdzielczej). Skutkiem tych zmian była postępująca koncentracja kredytu obrotowego

¹⁷ C. Leszczyńska, *Rzut oka na dzieje polskiej bankowości centralnej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004, s. 17–20.

¹⁸ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 449.

¹⁹ W 1946 roku NBP przejął od Banku Gospodarstwa Krajowego zadanie bezpośredniego kredytowania i kontroli kredytów krótkoterminowych we wszystkich gałęziach przemysłu.

²⁰ W założeniu plan przewidywał równoprawną rolę sektora państwowego, spółdzielczego i prywatnego, jednak już w połowie 1947 roku uchwalono ustawy dające początek tzw. bitwie o handel, która miała na celu wyeliminowanie sektora prywatnego.

w NBP, który w 1948 roku skupiał ponad 30% bieżącej obsługi gospodarki, w 1950 roku – 68%, a w 1955 roku już 89%²¹. Oprócz przemysłu NBP obsługiwał także przedsiębiorstwa handlu państwowego, spółdzielczości spożywców, państwowe przedsiębiorstwa komunikacyjne, transportowe i usługowe, a także transakcje eksportowe i importowe, o ile ich obsługa nie pozostała w gestii pozabawianych stopniowo znaczenia banków specjalistycznych: w Banku Handlowym lub w Polskiej Kasie Opieki.

Po krótkim okresie niskiej inflacji od 1947 roku stopniowo zaczęła rosnąć presja na wzrost cen oraz narastała tzw. luka inflacyjna. Zjawiska te nasiliły się wraz z rozpoczęciem realizacji Planu Budowy Podstaw Socjalizmu (tzw. planu sześcioletniego na lata 1950–1955). Aby zmniejszyć zasób pieniądza w obiegu, 28 października 1950 roku przeprowadzona została radykalna „reformacja” pieniądza²². Ustalono niekorzystne dla społeczeństwa zasady wymiany – relacja wynosiła 3 nowe złote za 100 starych złotych dla pieniędzy zdeponowanych w bankach do wysokości 100 tys. starych złotych i jedynie 1 nowy złoty za 100 starych złotych dla gotówki i pozostałych lokat (jednocześnie ceny i płace przeliczono w relacji 3 nowe złote za 100 starych złotych). W rezultacie posiadacze gotówki tracili 2/3 jej dotychczasowej realnej wartości, a zasoby pieniądza w obiegu zostały drastycznie zmniejszone. Nowemu złotemu przypisano paritet 0,222168 grama czystego złota i miał być równoważnością 1 rubla oraz 1/4 dolara, choć były to wartości jedynie przeliczeniowe. Złoty stał się walutą wewnętrzną – niewymienialną²³. Jednocześnie wprowadzono zakaz posiadania walut obcych, monet złotych, złota i platyny. Efektem reformy, której towarzyszyło jednoczesne zwiększenie dyscypliny finansów publicznych, było czasowe zahamowanie inflacji²⁴.

W kolejnych latach formalne uprawnienia NBP były zwiększane, jednak w rzeczywistości jego znaczenie malało. O wielkości emisji pieniądza i wysokości udzielanych kredytów decydował rząd, a prezesem NBP był jeden z wiceministrów finansów. Zgodnie z ustawą z 1958 roku NBP stał się organem gospodarki narodowej, realizującym ogólnopaństwowe cele gospodarcze. Wkrótce potem dostosowano także ustawę o prawie bankowym. W końcu lat 60. i w latach 70. władze państwowe uznały, że potrzeby gospodarki narodowej wymagają jeszcze większego skoncentrowania kompetencji do udzielania kredytów dla przedsiębiorstw oraz

21 A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 460–461.

22 Nowy złoty wchodził do obiegu 30 października, a już 8 listopada traciły ważność pieniądze będące w obiegu przed 30 października.

23 A. Wójtowicz, G. Wójtowicz: *Historia monetarna...*, op. cit., s. 173 i n.

24 Innym pozytywnym punktem było wprowadzenie trudniejszych do sfalszowania banknotów i – będących w obiegu po raz pierwszy – monet.

gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów gospodarstwu domowemu²⁵. Koncentracja działalności bankowej osiągnęła wówczas swój kulminacyjny moment, a system bankowy w Polsce znalazł się bardzo blisko realizacji modelu monobanku.

Nawracające kryzysy społeczne i polityczne, związane w szczególności z nieefektywnością systemu gospodarczego, przejawiającą się m.in. w konieczności znacznego podnoszenia cen produktów żywnościowych oraz reglamentacji towarów, doprowadziły do rewizji poglądów władz m.in. na zasadność funkcjonowania systemu scentralizowanych banków. W 1981 roku ponownie zmieniono prawo bankowe, ustanawiając m.in. zasadę, że prezes NBP miał powoływać Sejm, natomiast prezesów banków – Rada Ministrów. Tym samym rozpoczęto proces stopniowego uniezależniania NBP od rządu. Zmiany instytucjonalnej pozycji NBP dokonywały się stopniowo i trwały do końca lat 80. Na początku 1989 roku nastąpiło wydzielenie z NBP dziewięciu państwowych banków komercyjnych. Powstały one z oddziałów NBP w Gdańsku, Łodzi, Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Katowicach, Poznaniu, Krakowie i Szczecinie²⁶.

5. Bank centralny obecnie

W efekcie załamania się systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej w 1989 roku polska gospodarka pogrążyła się w kryzysie. Jednym z jego objawów był skokowy wzrost inflacji, która szybko sięgnęła poziomów trzycyfrowych. W styczniu 1990 roku miesięczny wzrost cen osiągnął najwyższy poziom i wyniósł 79,6%, a dwunastomiesięczna inflacja – blisko 1300%²⁷. Gwałtownie postępująca utrata wartości pieniądza oraz silne zmiany kursu złotego doprowadziły w krótkim okresie do znacznej dolaryzacji gospodarki. W efekcie jedynie 35% zasobów pieniądza utrzymywanych było w złotym²⁸.

25 W 1970 roku zmieniono ponownie ustawę o NBP, włączając agendy Banku Inwestycyjnego w strukturę NBP. Z kolei ustawą z 1975 roku o prawie bankowym (zastępującą zarówno ustawę o NBP, jak i dotychczasowe prawo bankowe) do NBP włączono Powszechną Kasę Oszczędności (PKO) oraz połączono Bank Rolny z Centralnym Związkiem Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych, tworząc Bank Gospodarki Żywnościowej.

26 Nieco wcześniej, bo w 1987 roku, ponownie wydzielono z NBP PKO oraz umożliwiono powstawanie banków spółdzielczych jako odrębnych instytucji finansowych. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 553.

27 NBP musiał wprowadzać do obiegu nowe banknoty o coraz wyższych nominalach, gdyż ze względu na gwałtownie rosnące ceny brakowało pieniądza gotówkowego do zawierania transakcji. G. Wójtowicz, *Narodowy Bank Polski w okresie transformacji. Bankowość centralna od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 5–6, s. 6.

28 G. Wójtowicz, *Narodowy Bank...*, op. cit., s. 9.

Pakiet reform gospodarczo-ustrojowych, którego realizacja rozpoczęła się 1 stycznia 1990 roku (tzw. plan Balcerowicza), miał za zadanie doprowadzić do stabilizacji makroekonomicznej, w tym przede wszystkim do redukcji inflacji. Można ocenić, że wprowadzone wówczas działania były w wielu punktach zbieżne z założeniami planu Grabskiego. Jego istotną częścią było dążenie do zrównoważenia budżetu oraz odbudowy wartości pieniądza poprzez sztywne powiązanie kursu złotego z dolarem oraz ograniczenie finansowania deficytu budżetowego kredytem z banku centralnego. Prezes NBP, który od 1992 roku miał być powoływany na sześcioletnią kadencję przez Sejm na wniosek prezydenta, zyskał uprawnienia do kształtowania parametrów polityki pieniężnej, przez co wyraźnie wzmocniono pozycję banku centralnego. Jednocześnie jednak przez pierwsze lata roczne cele inflacyjne oraz tempo wzrostu podaży pieniądza ustalano w uchwałach Sejmu RP²⁹. Związek między podażą pieniądza a inflacją nie był jednak stabilny i zwłaszcza w początkowym okresie transformacji rolę kotwicy nominalnej odgrywał przede wszystkim kurs walutowy – usztywniony najpierw do dolara, a następnie powiązany z wartością tzw. koszyka walut³⁰. Wraz z liberalizacją polityki kursowej, której równocześnie towarzyszył szybki rozwój rynku finansowego, coraz większe znaczenie zyskiwała polityka stóp procentowych NBP³¹.

Równoczesne oddziaływanie NBP na poziom kursu walutowego oraz stóp procentowych w celu obniżania inflacji zyskało miano „eklektycznej polityki pieniężnej”. Podejście to przyczyniło się do stabilizacji sytuacji gospodarczej, a Polska osiągnęła najwyższy w regionie wzrost gospodarczy przy jednoczesnej znacznej redukcji inflacji. Symbolicznym zakończeniem okresu ograniczania bardzo wysokiej inflacji była denominacja złotego, czyli reforma walutowa polegająca na proporcjonalnej zmianie nominału waluty. W 1995 roku wprowadzono do obiegu nową jednostkę

29 P. Szpunar, *Polityka pieniężna, cele i warunki skuteczności*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 213.

30 Kurs walutowy kształtowany był przez prezesa NBP, ale w uzgodnieniu z ministrami finansów i gospodarki. A. Wójtowicz, G. Wójtowicz: *Historia monetarna...*, op. cit., s. 211. W praktyce od początku 1990 roku i przez większą część 1991 roku NBP utrzymywał sztywny kurs złotego najpierw w stosunku do dolara, później w stosunku do koszyka pięciu walut najważniejszych partnerów handlowych Polski, a od końca 1991 roku wprowadzono mechanizm pelżającej dewaluacji. Rosnący deficyt w handlu zagranicznym spowodował konieczność kilkukrotnej skokowej dewaluacji kursu złotego. W kolejnych latach tempo pelżającej dewaluacji złotego stopniowo obniżano, a równocześnie poszerzano pasmo możliwych wahań kursu walutowego. Złoty stał się walutą zewnętrznie wymierną w 1999 roku.

31 I. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 123–124; P. Szpunar, *Polityka pieniężna...*, op. cit., s. 218 i n.

pieniężną o nazwie złoty (i symbolu PLN), zastępując starego złotego (o symbolu PLZ) w stosunku 1 nowy złoty za 10 000 starych.

W warunkach rosnących przepływów kapitałowych w drugiej połowie lat 90. prowadzona przez NBP „eklektyczna” polityka pieniężna stawała się coraz bardziej problematyczna. Trudniej było utrzymać kurs walutowy w wyznaczonym z góry paśmie wahań, jednocześnie nie udało się dokończyć procesu dezinflacji³². Konieczna stała się zmiana strategii polityki pieniężnej, czemu sprzyjały także zmiany otoczenia prawnego. W 1997 roku uchwalono Konstytucję, która nadała NBP wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, a także wprowadziła zakaz bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego przez NBP. NBP miał odtąd odpowiadać za wartość polskiego pieniądza. Ustanowiono także nowy organ NBP – powoływaną na sześcioletnią kadencję Radę Polityki Pieniężnej (RPP). Kompetencje banku centralnego uszczegółowiono w ustawie, zgodnie z którą podstawowym celem NBP stało się utrzymanie stabilnego poziomu cen przy wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to osiągania podstawowego celu³³. W następstwie wprowadzonych zmian NBP stał się niezależną instytucją o jasno określonych zadaniach i instrumentach.

Ostatnie 20 lat działania Rady Polityki Pieniężnej stanowi dowód na skuteczność wprowadzonych zmian instytucjonalnych³⁴. Początki funkcjonowania Rady I kadencji przypadły na okres, gdy inflacja była wciąż dwucyfrowa, a polityka pieniężna była realizowana w warunkach kroczącej dewaluacji kursu walutowego i opierała się, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, na kontroli podaży pieniądza. Rada zdecydowała wówczas, że od 1999 roku polityka pieniężna będzie prowadzona w ramach strategii celu inflacyjnego, a kurs złotego będzie stopniowo upłynniany, przy czym oficjalnie upłynnienie kursu nastąpiło w kwietniu 2000 roku³⁵. Radzie I kadencji udało się zakończyć proces dezinflacji, co jednak wiązało się ze znacznym osłabieniem wzrostu gospodarczego. Silne obniżenie aktywności gospodarczej i wzrost bezrobocia częściowo związane były co prawda z następstwami kryzysu rosyjskiego oraz recesją w krajach UE, ale w dużej mierze wynikały także z restrykcyjnej polityki pieniężnej. Oceniono jednak, że długofalowe korzyści z ustabilizowania pieniądza uzasadniają konsekwentną politykę dezinflacyjną.

32 P. Szpunar, *Polityka pieniężna...*, op. cit., s. 239.

33 A. Wójtowicz, G. Wójtowicz: *Historia monetarna...*, op. cit., s. 217.

34 A. Glapiński, *Od 20 lat Rada skutecznie wspiera gospodarkę*, „Gazeta Bankowa”, luty 2018, s. 12–15.

35 Wymagało to wspólnej decyzji RPP i rządu.

Kadencja kolejnej Rady przypadła na okres przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) i wynikającego stąd przejściowego szoku cenowego. Był to też czas wzmożonej globalizacji, znacznych przepływów kapitałowych i związanych z nimi wahań kursu walutowego, silnych wzrostów cen surowców oraz wyraźnej ekspansji kredytów, w tym walutowych kredytów mieszkaniowych. Co więcej, w 2007 roku rozpoczął się globalny kryzys finansowo-gospodarczy. Pomimo trudnych uwarunkowań NBP zdołał utrzymać niską inflację i zrównoważony wzrost gospodarczy. Zareagował na kryzys, obniżając stopy procentowe i wprowadzając tzw. pakiet zaufania, łagodząc tym samym warunki monetarne i ograniczając wpływ szoków globalnych na funkcjonowanie krajowego systemu finansowego. Doświadczenia tego okresu uwypukliły także rolę oczekiwań inflacyjnych w prowadzeniu polityki pieniężnej, potwierdzając, że zakotwiczenie tych oczekiwań na celu banku centralnego i utrzymanie zaufania do pieniądza krajowego pozwalają minimalizować koszty prowadzonej polityki pieniężnej.

Rada III kadencji została z kolei skonfrontowana z długotrwałym spowolnieniem wzrostu gospodarczego na świecie oraz kryzysem zadłużeniowym w strefie euro, a także z efektami niekonwencjonalnej polityki pieniężnej głównych banków centralnych. Pod koniec kadencji Rady inflacja obniżyła się do ujemnego poziomu, było to jednak przede wszystkim wynikiem zmian cen ropy naftowej, czyli czynnika niezależnego od polityki pieniężnej NBP. Doświadczenia tego okresu uwypukliły znaczenie stabilności finansowej oraz elastyczności strategii celu inflacyjnego. Stało się jasne, że zachowanie spójności pomiędzy dążeniem do utrzymania inflacji na poziomie celu a wspieraniem zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności systemu finansowego wymaga wydłużenia horyzontu realizacji celu inflacyjnego. W tych warunkach największym wyzwaniem było utrzymanie równowagi makroekonomicznej gospodarki wobec wydłużającego się okresu ujemnej inflacji. Dzięki właściwemu dostosowaniu stóp procentowych, a następnie utrzymaniu ich stabilnego poziomu, inflacja w Polsce od kilku kwartałów kształtuje się na poziomie zbliżonym do celu inflacyjnego. Równocześnie nie widać zagrożeń dla stabilności wewnętrznej i zewnętrznej polskiej gospodarki.

Polityka pieniężna NBP zapewnia zatem trwale niską inflację i długookresową stabilność złotego. Sprzyja także równowadze makroekonomicznej i ograniczaniu ryzyka systemowego. Doświadczenia kryzysu finansowego wyraźnie wskazały, jak kosztowne dla gospodarki mogą być brak równowagi makroekonomicznej i finansowej oraz niekontrolowane narastanie ryzyka systemowego. Dlatego też oczywista stała się potrzeba utworzenia sformalizowanego instytucjonalnie nadzoru makroostrożnościowego. W Polsce

rolę tego nadzoru powierzono od 2016 roku Komitetowi Stabilności Finansowej działającemu w formule makroostrożnościowej (KSF-M). W skład Komitetu wchodzi prezes NBP – jako przewodniczący z głosem rozstrzygającym w razie równego rozkładu głosów, minister finansów, przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz prezes zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. NBP prowadzi sekretariat KSF-M i wspiera prace Komitetu, dokonując analiz stabilności systemu finansowego. Tego typu rozwiązanie instytucjonalne wydaje się skuteczne, zwłaszcza w przypadku gospodarki otwartej i silnie zintegrowanej z UE, w której może pojawić się konieczność wykorzystania instrumentów nietypowych, niezharmonizowanych w ramach UE. Powierzenie polityki makroostrożnościowej organowi kolegialnemu zwiększa możliwości prowadzenia i koordynacji takich działań³⁶.

Zadaniem nadzoru makroostrożnościowego jest ograniczanie ryzyka systemowego, tj. ryzyka wystąpienia kryzysu, generowanego przez system finansowy jako całość lub jego istotne części. Nadzór mikroostrożnościowy koncentruje się natomiast na analizie i przeciwdziałaniu nadmiernym ryzykom występującym w indywidualnych instytucjach finansowych. Do 2008 roku NBP był instytucją silnie zaangażowaną w nadzór nad bankami. Ta funkcja została jednak przeniesiona do Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), nowo utworzonej instytucji tzw. zintegrowanego nadzoru finansowego. Długoletnie zaangażowanie NBP w działanie nadzoru bankowego przyczyniło się jednak do wytworzenia sprawnych struktur i kultury funkcjonowania nadzoru. Niezależnie od zmian instytucjonalnych, prowadzonych niekiedy w niekorzystnych uwarunkowaniach, sprawna praca nadzoru umożliwiła utrzymanie stabilności systemu finansowego w Polsce. Polskie państwo jako jedno z niewielu nie było zmuszone do ratowania lub nacjonalizacji banków w czasie globalnego finansowego, czego nie ustrzegły się takie gospodarcze potęgi, jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy Niemcy. Niemała w tym zasługa NBP, który w znacznej mierze stworzył podwaliny sprawnego nadzoru nad systemem bankowym.

Obecnie system finansowy w Polsce – pomimo utrzymywania się niepewności w otoczeniu zewnętrznym – funkcjonuje bardzo stabilnie. Nie można jednak wykluczyć wystąpienia negatywnych szoków, na które należy być przygotowanym. Wsparcie dla stabilności finansowej oraz zarządzanie kryzysowe zostałyby istotnie wzmocnione poprzez integrację nadzoru finansowego z NBP. Poprawa ta wynikałaby m.in. ze sprawniejszego przepływu

³⁶ P. Szpunar, *Polityka makroostrożnościowa w małej otwartej gospodarce – lekcje dla Polski*, (w:) *Bezpieczeństwo finansowe państwa i organizacji gospodarczej*, red. S. Owsiak, WSFiP, Bielsko-Biała 2014.

informacji, w celu np. efektywnego pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej szansy, oraz możliwości lepszej koordynacji nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Niekwestionowana niezależność banku centralnego pozwoliłaby także efektywnie sprawować funkcje nadzorcze nad sektorem bankowym, w którym udział własności państwowej uległ istotnemu zwiększeniu. Doświadczenia międzynarodowe pokazują ponadto, że w następstwie globalnego kryzysu nastąpiło zwiększenie zaangażowania banków centralnych w nadzór nad systemem finansowym. Było to reakcją na ujawniony wówczas konflikt kompetencji i słabość mechanizmu współpracy różnych instytucji w warunkach kryzysu. Obecnie Europejski Bank Centralny oraz 21 banków centralnych krajów UE sprawuje nadzór nad systemem finansowym.

Poza włączeniem nadzoru mikroostrożnościowego w strukturę NBP pewnym wyzwaniem pozostaje także zmiana i poszerzenie instrumentarium NBP. Wprowadzie obecne regulacje pozwalają NBP na skuteczne wykorzystanie wielu instrumentów, w tym także niestandardowych, jednak ich uporządkowanie i podzielenie *explicit*e na instrumenty polityki pieniężnej oraz stabilności finansowej usprawniłoby ich potencjalne wykorzystanie. Trzeba pamiętać, że obecna stabilność makroekonomiczna i finansowa nie jest dana raz na zawsze. Budowa silnych instytucji, w tym zwłaszcza banku centralnego i nadzoru finansowego, jest najlepszym sposobem na zwiększanie odporności na szoki i unikanie kosztownych zaburzeń gospodarczych w przyszłości.

6. Podsumowanie

Historia polskiego pieniądza w ostatnim stuleciu naznaczona była okresami hiperinflacji, kilkukrotną wymianą waluty, odejściem od parytetu wobec złota, kilkukrotną dewaluacją pieniądza, nacjonalizacją, a następnie prywatyzacją systemu bankowego. Na przestrzeni lat zmieniały się ustrój gospodarczy oraz funkcje banku centralnego, a także sytuacja gospodarcza Polski. W ostatnich 30 latach w Polsce ustabilizowano wartość polskiego pieniądza oraz zbudowano nowoczesny system finansowy. Obecnie Polska jest jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek europejskich mającą własną walutę, która cieszy się zaufaniem Polaków oraz inwestorów zagranicznych.

Jednym z warunków, dzięki którym możliwe były powyższe osiągnięcia torujące drogę do gospodarczego i politycznego awansu Polski na mapie świata, jest działalność niezależnego banku centralnego. Narodowy Bank Polski zapewnia stabilność pieniądza, ale także wspomaga politykę gospodarczą rządu poprzez sprzyjanie

równowadze makroekonomicznej oraz stabilności systemu finansowego. NBP świadczy obecnie także tzw. pomoc techniczną dla banków centralnych z krajów rozwijających się. Oznacza to, że polityka polskiego banku centralnego znajduje uznanie za granicą i jest wzorem do naśladowania dla władz monetarnych wielu krajów, które chętnie korzystają z doświadczeń NBP.

Jednocześnie przed bankami centralnymi na świecie, w tym w Polsce, stoją wyzwania przemawiające za poszerzeniem ich uprawnień. W odniesieniu do NBP do pożądaných zmian można zaliczyć ponowne włączenie nadzoru mikroostrożnościowego w strukturę banku centralnego oraz poszerzenie instrumentarium stabilności finansowej na wypadek kryzysu.

Bibliografia

- Dąbrowski M. (red.), *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej 1918–1928*, Ilustrowany Kuryer Polski, Kraków 1928.
- Drozdowski M., *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963.
- Glapiński A., *Od 20 lat Rada skutecznie wspiera gospodarkę*, „Gazeta Bankowa”, luty 2018.
- Grabski W., *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, oprac. M. Drozdowski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Warszawa-Rzeszów 2003.
- Jaworski A., Leszczyńska C., *Bank Polski 1828–1885*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1988.
- Jezierni A., Leszczyńska C., *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa 2001.
- Karpiński Z., *Losy złota polskiego podczas drugiej wojny światowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
- Leszczyńska C., *Bankowość centralna od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 2.
- Leszczyńska C., *Rzut oka na dzieje polskiej bankowości centralnej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.
- Morawski W., *Dzieje gospodarcze Polski*, Difin, Warszawa 2011.
- Morawski W., *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 r.*, Muza, Warszawa 1998.
- Pyka I., *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Szpunar P., *Polityka makroostrożnościowa w małej otwartej gospodarce – lekcje dla Polski*, (w:) *Bezpieczeństwo finansowe państwa i organizacji gospodarczej*, red. S. Owsiak, WSFiP, Bielsko-Biała 2014.
- Szpunar P., *Polityka pieniężna, cele i warunki skuteczności*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- Wójtowicz A., Wójtowicz G., *Historia moneta Polska*, Twigger, Warszawa 2003.
- Wójtowicz G., *Narodowy Bank Polski w okresie transformacji. Bankowość centralna od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 5–6.

**Państwo i administracja
publiczna na straży
cyberbezpieczeństwa**

TOMASZ ZDZIKOT

Radca prawny

Podsekretarz i Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw

Wewnętrznych i Administracji (2015–2018)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej

Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej

do spraw bezpieczeństwa cyberprzestrzeni

Streszczenie

Postępująca cyfryzacja prowadzi do pogłębiającego się uzależnienia kolejnych sfer życia od technologii informatycznych. Globalna sieć stała się podstawowym narzędziem pracy, komunikacji i rozrywki. Zachodzące zmiany nie pozostają bez wpływu na uwarunkowania związane z bezpieczeństwem, do którego zapewnienia tak w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym zobowiązane są państwo oraz jego instytucje. Rosnąca skala zagrożeń związanych z aktywnością w cyberprzestrzeni wymaga adekwatnej reakcji ze strony administracji publicznej, która stoi obecnie przed wyzwaniami związanymi z budowaniem struktur zdolnych do zapewnienia wewnętrznego, zewnętrznego i militarnego bezpieczeństwa z uwzględnieniem cyfrowych zagrożeń, pozyskiwaniem kadr eksperckich oraz rozwojem narodowego potencjału technologicznego i naukowego mogącego stawić czoło nowym zagrożeniom.

Abstract

The ongoing digitization leads to a deepening dependence of the next life spheres on information technology. The global network has become the basic tool for work, communication and entertainment. The changes that are taking place have an impact on security conditions, which the state and its institutions are obliged to ensure both individually and collectively. The growing scale of threats related to cyberspace activity requires an adequate response from public administration, which is currently facing challenges related to building structures capable of ensuring internal, external and military security including digital threats, acquiring expert staff and developing national technological and scientific potential that can face new threats.

1. Identyfikacja zjawiska

Postępująca cyfryzacja i automatyzacja kolejnych dziedzin życia sprawia, że z każdym dniem coraz większa liczba procesów pozbawionych cyfrowego wsparcia stałaby się niemożliwa do przeprowadzenia. Do sieci przenosi się także coraz większa część ludzkiej aktywności, a dostęp do informacji i nieustanne pozostawanie „w kontakcie” stały się w wielu sferach podstawowymi determinantami sukcesu jednostki i organizacji. Łatwość dostępu do informacji, a także do technologii umożliwiających jej generowanie i rozpowszechnianie wpływa jednocześnie na stały wzrost podaży danych.

W przeszłości, odległej o kilka wieków, najlepsze uniwersyteckie biblioteki dysponowały księgozbiorami liczonymi w setkach woluminów. Zatem przeczytanie ich wszystkich nie przekraczało możliwości pojedynczego odbiorcy. Dziś każdego roku wydaje się setki tysięcy nowych pozycji. Tylko w Polsce w 2017 roku ukazało się ponad 36 tysięcy tytułów¹, liczba książek wydawanych rocznie w innych krajach zaś często przekracza 100 tysięcy. Skokowo rośnie też globalna sieć agregująca wiedzę, informacje oraz dostęp do rozrywki i platform komunikacyjnych. Szacuje się, iż w ciągu każdej sekundy sieć powiększa się o 30 GB danych, czyli tyle, ile jeszcze 20 lat temu obejmował cały internet², natomiast liczba stron internetowych wzrosła od 2002 do 2014 roku z nieco ponad 17 milionów do miliarda³. W ciągu każdej sekundy internauci dokonują setek tysięcy operacji w różnego rodzaju serwisach społecznościowych, rozrywkowych czy transakcyjnych. Według danych przytaczanych przez Edwarda Lucasa liczba internautów przekroczyła 3 miliardy, a w „bogatszych krajach prawie wszyscy są użytkownikami Internetu – w USA 88 proc. Amerykanów jest online (...) W 2015 r. liczba przesłanych e-maili przekroczyła 200 mld dziennie. Oznacza to, że w dwa dni przesyła się więcej e-maili niż listów tradycyjnych

¹ BN: w 2017 roku liczba wydanych w Polsce książek wzrosła o 6 proc., <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1436634,bn-w-2017-roku-liczba-wydanych-w-polsce-ksiazek-wzrosla-o-6-proc.html> (dostęp: 7.07.2018).

² Co może zdarzyć się w sekundę w Internecie?, <https://www.focus.pl/artykul/co-moze-zdarzyc-sie-w-sekunde-w-internecie> (dostęp: 7.07.2018).

³ Ile waży praca?, <https://www.forbes.pl/technologie/jak-wiele-danych-produkujemy-kazdego-dnia/4mn4w69> (dostęp 7.07.2018).

przez rok”⁴. Jak podaje z kolei prof. Jerzy Surma: „Dzienna średnia liczba użyć przeglądarki Google wynosi około 3,5 miliarda. Zakładając, że każde użycie pochodzi od innej osoby, to niemal co drugi człowiek na kuli ziemskiej dokonuje jednego wyszukiwania dziennie! Liczba użytkowników Facebooka to 25% populacji całego świata. W przypadku Polski prawie 70% całej populacji używa Google i niemal 60% jest użytkownikami Facebooka”⁵. Współczesny człowiek każdego dnia otrzymuje zatem taką ilość informacji, jaką nasi dziadkowie przez całe swoje życie. Równocześnie niezwykle intensywnie rozwija się koncepcja internetu rzeczy (*Internet of Things – IoT*), w której otaczające nas urządzenia codziennego użytku stają się częścią transgranicznego systemu wymiany informacji. Przyjmuje się, iż do 2020 roku na świecie będzie już ponad 50 miliardów urządzeń na stałe podłączonych do internetu.

Powyższe zjawiska powodują jednocześnie trwałą zmianę w zachowaniach i relacjach społecznych, a także w sposobie postrzegania rzeczywistości, w której zaciera się granica pomiędzy światem wirtualnym a tym prawdziwym, namacalnym. Chęć porządkowania otaczającej nas rzeczywistości przesyconej różnego rodzaju bodźcami, przy użyciu kolejnych, coraz nowszych zdobyczy techniki, pogłębia z kolei uzależnienie od cyfrowych systemów, podatnych na zewnętrzne, wrogie ingerencje. Zwielokrotnieniu ulega stale liczba zagrożeń, gdyż działania podejmowane online przynoszą nieuchronne skutki we wszystkich sferach życia, także tych odległych od cyberprzestrzeni. Już dawno skończyły się czasy, w których świat cyfrowy mógł być postrzegany jako nieco wyizolowany od innych sfer życia dostarczyciel rozrywki i narzędzi do komunikacji na odległość. Postęp technologiczny doprowadził do sytuacji, w której funkcjonowanie zarówno jednostek, jak i układów zbiorowych, w tym państw czy sojuszy międzynarodowych, jest nierozzerwalnie związane z cyberprzestrzenią i systemami teleinformatycznymi, którym należy zapewnić bezpieczeństwo. Nietrudno zatem o wysnucie wniosku, który wprost formułuje cytowany już Edward Lucas, iż: „Internet – sieć wszystkich sieci, która łączy większość komputerów na Ziemi – stał się nie tylko centralnym układem nerwowym współczesnego świata, ale także jego najsłabszym ogniwem”⁶.

⁴ E. Lucas, *Oswoić cyberswiat*, Kurhaus Publishing, Warszawa 2017, s. 18.

⁵ J. Surma, *Cyfralizacja życia w erze Big Data*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s.74; autor wskazuje jednocześnie, że: „Tak powszechne wykorzystanie Google’a, Facebooka i innych podobnych firm globalnej gospodarki ma niebagatelne znaczenie dla bezpieczeństwa poszczególnych państw i całego świata” (s. 74).

⁶ E. Lucas, *Oswoić...*, op. cit., s. 17.

Trzeba mieć bowiem świadomość, że świat cyfrowy nie może być dziś uznawany za ostoję stabilności i bezpieczeństwa. To także przestrzeń, w której aktywnie i kreatywnie korzystając z nowych narzędzi, działają zorganizowane grupy przestępcze, udoskonalając nowe metody popełniania znanych przestępstw, a także tworząc ich całkiem nowe kategorie. W wymiarze geopolitycznym i instytucjonalnym to jednocześnie dla wielu krajów atrakcyjne miejsce do realizowania celów politycznych, zadań wywiadowczych czy swoistej projekcji siły. Działania w cyberprzestrzeni mogą być także przygotowaniem do podjęcia operacji militarnych lub elementem tych już trwających.

Wobec zarysowanych zmian cywilizacyjnych i nowych wyzwań wykonywanie podstawowych zadań państwa, do których należy zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, wymaga dziś adekwatnej reakcji ze strony administracji państwowej. Konieczne jest dostosowanie się do sytuacji, w której nowym polem działania jest cyberprzestrzeń, a zdolność do zapewnienia cyfrowego bezpieczeństwa obywateli oraz do zabezpieczenia własnych sieci i systemów stanowi podstawowy element bezpieczeństwa narodowego.

2. Charakterystyka ataków w cyberprzestrzeni

Zagrożenia w cyberprzestrzeni charakteryzują się kilkoma wspólnymi cechami, które wpływają na popularność prowadzonych ataków i ich atrakcyjność dla napastników. Należy do nich, po pierwsze, asymetryczność, rozumiana jako daleko idąca dysproporcja między siłami i środkami, jakich należy użyć, aby przeprowadzić w dowolnie wybranym momencie skuteczny atak, a tymi, których należy używać stale, aby zapewnić maksymalnie wysoki poziom bezpieczeństwa systemu. Najprostsze rozwiązania informatyczne pozwalające na przeprowadzenie cyfrowego ataku liczą niewiele więcej niż 150 linijek kodu. Ponadto także w działalności przestępczej rozwija się swoisty model usługowy pozwalający na przeprowadzenie wrogich działań w cyberprzestrzeni osobom bez żadnej wiedzy fachowej, przy wykorzystaniu gotowych narzędzi, czy też nabycie odpowiednich dedykowanych rozwiązań. Jednocześnie nakłady, które ponosić trzeba na bieżąco, aby zwiększyć szansę na uchronienie się przed cyfrowym atakiem, są bardzo wysokie. Cyberbezpieczeństwo po prostu kosztuje, choć skala zagrożeń i ich zmieniający się charakter sprawiają, że niezależnie od poniesionych kosztów żadna organizacja nie może dziś z pełną odpowiedzialnością twierdzić, że jest w 100 procentach bezpieczna.

Drugą godną wyróżnienia cechą jest w moim przekonaniu transgraniczność ataku. W cyfrowym świecie możliwość przeprowadzenia działań na terenie innego kraju nie jest związana z fizyczną obecnością na jego terytorium. Globalna sieć umożliwia także pełną koordynację działań w wymiarze międzynarodowym.

Trzecim wyróżnikiem jest szybkość przeprowadzenia. Oczywiście cyfrowy atak może mieć charakter długotrwałej, wysublimowanej operacji, do której napastnik przygotowuje się metodycznie na długo przed jego podjęciem. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w połączeniu z wyżej wskazaną asymetrycznością i transgranicznością, a także z niezwykle szeroką paletą możliwych do wyboru celów i środków do zastosowania to najszybsza i najłatwiejsza w użyciu metoda do prowadzenia zarówno szeroko zakrojonych działań przestępczych, wywiadowczych, militarnych, jak i nawet politycznych (np. dezinformacja czy wywieranie wpływu na przebieg demokratycznych procesów wyborczych).

Do szczególnie istotnych cech wpływających na popularność cyfrowych ataków należy stosunkowo duża łatwość ukrycia tożsamości sprawcy. Dostępność i powszechność technik umożliwiających maskowanie danych pozwalających na identyfikację osoby czy jej miejsca pobytu, w tym także szyfrowanych kanałów komunikacji, utrudnia zadanie tym wszystkim, którzy w cyfrowym świecie odgrywają rolę „policjantów”⁷ zaangażowanych w ustalenie tożsamości i ujęcie sprawcy.

Piątym wyróżnikiem jest zdolność do zidentyfikowania i wykorzystania najsłabszych punktów w systemie zabezpieczeń. Trafnie uznaje się, iż każdy łańcuch jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo, którym także w zakresie cyberbezpieczeństwa bardzo często jest człowiek. Cyfrowym atakom może towarzyszyć wykorzystanie technik manipulacji i wywierania wpływu na ludzi. Jednak ten poziom zaawansowania nie jest często niezbędny w obliczu prozaicznych błędów popełnianych przez końcowych użytkowników, jak np. brak bieżących aktualizacji oprogramowania czy niestosowanie się do podstawowych zasad ostrożności i poufności. Najprostszy test przeprowadzany przez komórki odpowiedzialne w różnych strukturach za bezpieczeństwo teleinformatyczne i ochronę informacji polega na porzuceniu w dowolnym miejscu, w objętym kontrolą obiekcie, nośnika pamięci USB. W większości wypadków, mimo wydanych polityk bezpieczeństwa, zaleceń,

⁷ To w omawianym kontekście głównie, choć nie wyłącznie, struktury policyjne, jak Biuro do Walki z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji, i w przeciwieństwie do „strażaków”, a więc osób i struktur odpowiedzialnych za „gaszenie pożaru”, czyli przede wszystkim zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego skoncentrowanych na usunięciu zagrożenia i zniwelowaniu ich skutków dla systemu w danej organizacji.

szkoleń i ostrzeżeń, takie urządzenie zostaje przez jednego z pracowników podłączone do służbowego komputera. Kevin Mitnick, kiedyś słynny haker, a dziś konsultant ds. bezpieczeństwa, stwierdza zdecydowanie, że to właśnie „czynnikiem ludzki jest piętą achillesową systemów bezpieczeństwa”⁸, a wraz z powstawaniem „coraz to nowych technologii zabezpieczających, utrudniających znalezienie technicznych luk w systemie, napastnicy będą zwracać się w stronę ludzkich słabości. Złamanie «ludzkiej» bariery jest o wiele prostsze i często wymaga jedynie inwestycji rzędu kosztu rozmowy telefonicznej, nie mówiąc już o mniejszym ryzyku”⁹.

3. Skala zagrożeń

Wszystkie przedstawione wyżej czynniki przyczyniają się do postępującego wzrostu liczby zagrożeń w cyberprzestrzeni, a także do zwiększania się wolumenu przeprowadzanych ataków. Według raportu United States Government Accountability Office (GAO) w 2015 roku odnotowano ponad 77 tysięcy incydentów godzących w bezpieczeństwo sieci i systemów wspomagających rząd Stanów Zjednoczonych, co stanowi wzrost o przeszło 1300% w stosunku do roku 2005, w którym takich incydentów zanotowano nieco ponad 5,5 tysiąca. Za największe zagrożenie dla najistotniejszych systemów w kraju GAO uznało cyberataki przeprowadzane w ramach programów inicjowanych, sponsorowanych czy w inny sposób wspieranych przez państwa wykorzystujące narzędzia cybernetyczne do zbierania informacji i szpiegostwa, a także prowadzące agresywne działania na rzecz rozwoju doktryn, programów i zdolności w zakresie wojny informacyjnej¹⁰.

Z danych Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, prowadzonego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wynika, iż w 2017 roku odnotowano „28 281 zgłoszeń o potencjalnym wystąpieniu incydentów komputerowych w sieciach znajdujących się w obszarze kompetencyjnym Zespołu. Stanowi to znaczący wzrost względem 2016 roku, w którym zarejestrowano 19 954 zgłoszenia”¹¹. Spośród zareje-

⁸ K. Mitnick, *Sztuka podstępów*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016, s. 24.

⁹ Ibidem, s. 25.

¹⁰ U.S. GAO, *Information Security. Agencies Need to Improve Controls over Selected High-Impact Systems*, <https://www.gao.gov/assets/680/677293.pdf> (dostęp: 7.07.2018).

¹¹ *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*, CERT.GOV.PL, Warszawa 2018, <https://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/958,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2017-roku.html>, s. 11 (dostęp 7.07.2018).

strowanych zgłoszeń „faktyczne naruszenie bezpieczeństwa teleinformatycznego instytucji miało miejsce w 5819 przypadkach, co stanowi spadek względem 2016 roku, w którym faktycznych incydentów odnotowano 9288”¹². W raporcie podkreśla się, iż stale rośnie liczba zgłoszeń o potencjalnym wystąpieniu incydentu zagrażającego bezpieczeństwu polskich sieci rządowych – w 2015 roku stwierdzono nieco ponad 16 tysięcy takich zdarzeń. Autorzy raportu wskazują, iż świadczyć to może m.in. o zwiększającym się zainteresowaniu potencjalnych atakujących polskimi sieciami rządowymi w połączeniu z poprawiającym się wśród użytkowników poziomem świadomości zagrożeń, a także – mimo to – stosunkowo dużą liczbą incydentów będących wynikiem błędnych konfiguracji albo braku aktualizacji.

Także CERT Polska, należąca do NASK, wskazuje na rosnącą liczbę obsłużonych incydentów, których w 2016 roku było 1926, czyli o 32% więcej niż w 2015 roku. Zwraca również uwagę na to, że średnia dzienna liczba obserwowanych przez CERT Polska zainfekowanych komputerów w polskich sieciach to około 20 tysięcy, przy czym o ile jest to dwa razy mniej niż w 2015 roku, o tyle sam CERT przyznaje, że dane są zaniżone z uwagi na ograniczone źródła¹³. W ocenie CERT Polska do najczęstszych zagrożeń w Polsce należał w 2016 roku phishing¹⁴, stanowiący ponad połowę obsłużonych incydentów, a za dość duże zagrożenie eksperci uznali także ransomware¹⁵.

Warto przywołać też dane CERT Orange Polska, który w 2017 roku rejestrował miesięcznie blisko 148 tysięcy anomalii, spośród których około tysiąca klasyfikowanych było jako incydenty i wymagało obsłużenia przez specjalistów CERT. W sumie w ubiegłym roku CERT Orange Polska obsłużył 12 029 incydentów¹⁶.

¹² Ibidem, s. 11.

¹³ *Krajobraz bezpieczeństwa polskiego Internetu 2016. Raport roczny z działalności CERT Polska*, Warszawa 2017, https://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2016.pdf, s. 7 (dostęp: 7.07.2018).

¹⁴ Phishing to „metoda oszustwa, w której przestępca podszywa się pod inną osobę lub organizację w celu wyłudzenia określonych informacji (np. danych logowania do bankowości internetowej) lub nakłonienia ofiary do realizacji określonych działań”, za: M. Górniewicz, R. Obczyński, M. Pstruś, *Bezpieczeństwa finansowe w bankowości elektronicznej – przestępstwa finansowe związane z bankowością elektroniczną*, Warszawa 2014, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Bezp_finansowe_39005.pdf, s. 7 (dostęp: 9.07.2018).

¹⁵ „Ransomware (ang. ransom – okup) – rodzaj złośliwego oprogramowania, który po wprowadzeniu do systemu użytkownika szyfruje pliki na dysku. Odszyfrowanie wymaga zapłacenia cyberprzestępcom okupu”, za: *Raport CERT Orange Polska za rok 2017*, Orange Polska 2018, <https://www.cert.orange.pl/pobierz-opracowanie/15/1>, s. 93 (dostęp: 9.07.2018).

¹⁶ *Raport CERT Orange...*, op. cit., s. 8.

4. Uwarunkowania prawne

Sfery odpowiedzialności państwa, a także ramy administracyjnej reakcji na opisywane zagrożenia zakreślone są zarówno przez akty prawne różnej rangi, jak i dokumenty o charakterze strategicznym, w tym m.in. Konstytucję RP, Ustawę o działaniach administracji rządowej¹⁷, Ustawę o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹⁸ oraz Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022¹⁹.

Stosownie do obowiązujących regulacji prawnych funkcjonujący w Polsce system cyberbezpieczeństwa ma charakter zdecentralizowany. Wykonywanie zadań w tym obszarze należy do wielu podmiotów, a ich skuteczność uzależniona jest od współpracy zaangażowanych jednostek i osób.

Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji RP Rada Ministrów jest właściwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, a także porządku publicznego oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Nie ulega zatem wątpliwości, iż zapewnienie cyfrowego bezpieczeństwa tak obywateli, jak i państwa jako całości należy do właściwości Rady Ministrów. Zagrożenia związane z działaniami w cyberprzestrzeni mogą bowiem godzić we wszystkie sfery związane z bezpieczeństwem. Podstawowego przypisania kompetencji w ramach Rady Ministrów dokonuje także w tym aspekcie Ustawa o działaniach administracji rządowej. Zgodnie z przepisami ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwo cyberprzestrzeni należy do działu „informatyzacja” (art. 12a ust. 1 pkt 10), który znajduje się w zakresie działania Ministra Cyfryzacji. Do działu „obrona narodowa” przypisano natomiast w czasie pokoju sprawy obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także kwestie dotyczące udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych (art. 19 ust. 1 pkt. 1 i 2). Z kolei dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zarządzanie kryzysowe (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 3). Prezes Rady Ministrów sprawuje natomiast nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej,

¹⁷ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działaniach administracji rządowej (Dz.U. 2018, poz. 762).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018, poz.1560).

¹⁹ Uchwała nr 52/2017 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 roku.

wykonywaną m.in. przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 33a ust. 1 pkt 7). Zmiany w wyżej zarysowanym podziale zadań wynikają z przepisów Ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Do zakresu działu „obrona narodowa” ustawodawca włącza bezpieczeństwo cyberprzestrzeni w wymiarze militarnym, wraz z jednoczesnym doprecyzowaniem, iż dział „informatyzacja” obejmuje bezpieczeństwo cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym.

Niezależnie od powyższej zmiany już przytoczone zestawienie podstawowych obszarów kompetencyjnych w ramach administracji rządowej pozwala na stwierdzenie, iż odpowiedzialność za wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa cyberprzestrzeni ma charakter rozproszony. Należy przy tym mieć na względzie, że przywołany katalog dopiero otwiera listę zaangażowanych podmiotów i instytucji. Dodać należałoby choćby ministra właściwego do spraw energii, do którego należą sprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju (art. 7a ust. 1 pkt 3 Ustawy o działaniach administracji rządowej) czy Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które z mocy przepisów Ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁰ wykonuje szereg zadań w obszarze planistycznym, programowym, analitycznym i koordynacyjnym, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

Celem długo oczekiwanej Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa jest w pierwszym rzędzie implementacja postanowień tzw. dyrektywy NIS²¹, która zobowiązuje „wszystkie państwa członkowskie UE do zagwarantowania minimalnego poziomu zdolności krajowych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa przez ustanowienie organów właściwych oraz pojedynczego punktu kontaktowego do spraw cyberbezpieczeństwa, powołanie zespołów reagowania na incydenty komputerowe (CSIRT) oraz przyjęcia krajowych strategii w zakresie cyberbezpieczeństwa. Dyrektywa formułuje obowiązki służące zapewnieniu cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych w sektorach usług mających kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społeczno-gospodarczej, a więc w energetyce, transporcie, bankowości, instytucjach finansowych, sektorze ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i infrastrukturze cyfrowej. Wprowadza pojęcie operatora usługi kluczowej, czyli podmiotu świadczącego z wykorzystaniem systemów informacyjnych usługę kluczową,

²⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017, poz. 209).

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 roku w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. UE 2016, L194).

w przypadku której incydenty bezpieczeństwa teleinformatycznego mogłyby mieć istotny wpływ na jej świadczenie”²².

Poza wymogiem implementacji prawa europejskiego pierwsza polska ustawa o cyberbezpieczeństwie ma stanowić wyraz adekwatnej państwowej reakcji na dużą i stale rosnącą skalę zagrożeń cyberbezpieczeństwa. Zadaniem ustawy jest więc dokonanie uporządkowania systemowego, instytucjonalnego i terminologicznego oraz stworzenie mechanizmów nie tylko do reagowania na pojawiające się incydenty, lecz także inspirujących innowacyjność i postęp technologiczny w tej dziedzinie.

Ustawa wprowadza legalną definicję cyberbezpieczeństwa, określając je jako „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy” (art. 2 pkt 4).

Ramy krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, który ma na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie państwowym, w tym niezakłóconego świadczenia usług kluczowych²³ i usług cyfrowych²⁴ przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów, ustawa zakreśla zamkniętym katalogiem zaangażowanych podmiotów²⁵.

²² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (druk sejmowy nr 2505), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6624C41DF04E6186C1258287003D9163/%24File/2505-uzasadnienie.docx> (dostęp: 9.07.2018).

²³ To usługa, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, wymieniona w wykazie usług kluczowych (art. 2 pkt 16 ustawy), który na podstawie delegacji zawartej w art. 6 pkt 1 określili w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

²⁴ W świetle art. 2 pkt 15 ustawy jest to usługa świadczona drogą elektroniczną w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. 2017, poz. 1219, oraz 2018, poz. 650), wymieniona w załączniku nr 2 do ustawy, który wyszczególnia: internetowe platformy handlowe, usługi przetwarzania w chmurze oraz wyszukiwarki internetowe.

²⁵ Zgodnie z art. 4 ustawy do krajowego systemu cyberbezpieczeństwa zalicza się: (1) operatorów usług kluczowych; (2) dostawców usług cyfrowych; (3) CSIRT MON; (4) CSIRT NASK; (5) CSIRT GOV; (6) sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa; (7) jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1–6, 8, 9, 11 i 12 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2017, poz. 2077, oraz 2018, poz. 62 i 1000); (8) instytuty badawcze; (9) Narodowy Bank Polski; (10) Bank Gospodarstwa Krajowego; (11) Urząd Dozoru Technicznego; (12) Polską Agencję Żeglugi Powietrznej; (13) Polskie Centrum Akredytacji; (14) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej; (15) spółki prawa handlowego wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2017, poz. 827); (16) podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa; (17) organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa; (18)

Ważnym przesądzeniem jest operacyjne oparcie polskiego systemu cyberbezpieczeństwa na czterech zasadniczych filarach, którymi są działające na poziomie krajowym CSIRT GOV, CSIRT MON i CSIRT NASK, a więc zespoły reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego prowadzone odpowiednio przez: Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Obrony Narodowej oraz Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy, a także sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa, które mogą być ustanawiane w ramach sektorów lub podsektorów wyszczególnionych w załączniku nr 1 do ustawy²⁶. Ustawodawca wyznacza także organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa, którymi z mocy art. 41 są wedle właściwości: minister właściwy do spraw energii, minister właściwy do spraw transportu, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, Komisja Nadzoru Finansowego, minister właściwy do spraw zdrowia, minister właściwy do spraw informatyzacji czy Minister Obrony Narodowej, a także ich zadania przede wszystkim o charakterze analitycznym, ewidencyjnym i kontrolnym (art. 42).

Ustawa dokonuje też w art. 26 ust. 5–7 podziału sfer odpowiedzialności pomiędzy CSIRT GOV, CSIRT MON i CSIRT NASK, wyznaczając im zadania związane z koordynacją obsługi incydentów zgłaszanych przez poszczególne jednostki i ich grupy wymienione w przepisie.

W rozdziale 3 i 4 opisano obowiązki operatorów usług kluczowych oraz dostawców usług cyfrowych, a w rozdziale 9 i 10 zadania kluczowe z punktu widzenia Ustawy o działach administracji rządowej, decydentów, a więc ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz Ministra Obrony Narodowej. W konstruowanym przepisami ustawy nowym łańdże systemowym zakłada się ponadto utworzenie dwóch nowych instytucji działających na poziomie polityczno-strategicznym, a więc Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa oraz Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa. Podstawowym zadaniem Pełnomocnika, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu powoływanego i odwoływanego przez Prezesa

Pojedynczy Punkt Kontaktowy do spraw cyberbezpieczeństwa, zwany dalej „Pojedynczym Punktem Kontaktowym”; (19) Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa; (20) Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa.

²⁶ Sektor „Energia” i podsektory: „Wydobycie kopaliny”, „Energia elektryczna”, „Ciepło”, „Ropa naftowa”, „Gaz”, „Dostawy i usługi dla sektora energii”, „Jednostki nadzorowane i podległe (ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki złożami kopaliny)”; sektor „Transport” i podsektory: „Transport lotniczy”, „Transport kolejowy”, „Transport wodny”, „Transport drogowy”; sektor „Bankowość i infrastruktura rynków finansowych”; sektor „Ochrona zdrowia”; sektor „Zaopatrzenie w wodę pitną i jej dystrybucja” oraz sektor „Infrastruktura cyfrowa”.

Rady Ministrów, jest koordynowanie działań i realizowanie polityki rządu w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 60–61)²⁷. Przy Radzie Ministrów ustanawia się także Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa, które ma pełnić funkcję organu opiniodawczo-doradczego w sprawach cyberbezpieczeństwa oraz działalności w tym zakresie prowadzonej przez CSIRT MON, CSIRT NASK, CSIRT GOV, sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa i organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa. W skład Kolegium wchodzi: prezes Rady Ministrów jako przewodniczący, pełnomocnik rządu do spraw cyberbezpieczeństwa, sekretarz Kolegium²⁸ oraz członkowie: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw informatyzacji, minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw zagranicznych, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, jeżeli został wyznaczony przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych lub osoba przez niego upoważniona w randze sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, a jeżeli minister członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych nie został wyznaczony – szef Agencji Bezpie-

²⁷ Szczegółowo zadania Pełnomocnika opisano w art. 62, który w ust. 1 wyszczególnia: (1) analizę i ocenę funkcjonowania krajowego systemu cyberbezpieczeństwa na podstawie zagregowanych danych i wskaźników opracowanych z udziałem organów administracji publicznej, organów właściwych do spraw cyberbezpieczeństwa, CSIRT MON, CSIRT NASK i CSIRT GOV; (2) nadzór nad procesem zarządzania ryzykiem krajowego systemu cyberbezpieczeństwa z wykorzystaniem zagregowanych danych i wskaźników opracowanych z udziałem organów właściwych do spraw cyberbezpieczeństwa, CSIRT MON, CSIRT NASK i CSIRT GOV; (3) opiniowanie dokumentów rządowych, w tym projektów aktów prawnych, mających wpływ na realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa; (4) upowszechnianie nowych rozwiązań i inicjowanie działań w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym; (5) inicjowanie krajowych ćwiczeń w zakresie cyberbezpieczeństwa; (6) wydawanie rekomendacji dotyczących stosowania urządzeń informatycznych lub oprogramowania na wniosek CSIRT. Natomiast w ust. 2: (1) współpracę w sprawach związanych z cyberbezpieczeństwem z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi; (2) podejmowanie działań mających na celu wspieranie badań naukowych i rozwój technologii z zakresu cyberbezpieczeństwa; (3) podejmowanie działań mających na celu podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie zagrożeń cyberbezpieczeństwa i bezpiecznego korzystania z internetu. Stosownie do art. 63 ustawy Pełnomocnik jest zobowiązany do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów w terminie do dnia 31 marca każdego roku sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy, a także może przekazywać Radzie Ministrów wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które powinny podejmować podmioty krajowego systemu cyberbezpieczeństwa.

²⁸ Powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” (art. 66 ust. 6).

czeństwa Wewnętrznego. W posiedzeniach uczestniczą ponadto: dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo jego zastępca, szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego albo jego zastępca oraz dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

W zakresie podejścia planistycznego i z racji dążenia do kreowania pożądanego wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa ustawa obliuguje do przyjmowania przez Radę Ministrów – w drodze uchwały – Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, opracowywanej na okres pięcioletni przez ministra właściwego do spraw informatyzacji we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa, innymi ministrami i właściwymi kierownikami urzędów centralnych (art. 68, 69 ust. 3 i art. 70 ust. 1 ustawy). Ma ona określać cele strategiczne oraz odpowiednie środki polityczne i regulacyjne mające na celu osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa i uwzględnić w szczególności: (1) cele i priorytety w zakresie cyberbezpieczeństwa; (2) podmioty zaangażowane we wdrażanie i realizację Strategii; (3) środki służące realizacji celów Strategii; (4) określenie środków w zakresie gotowości, reagowania i przywracania stanu normalnego, w tym zasady współpracy między sektorem publicznym a prywatnym; (5) podejście do oceny ryzyka; (6) działania odnoszące się do programów edukacyjnych, informacyjnych i szkoleniowych dotyczących cyberbezpieczeństwa; (7) działania odnoszące się do planów badawczo-rozwojowych w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Do czasu przyjęcia nowej Strategii w rozumieniu przepisów ustawy jej rolę odgrywa uchwała Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Polityki Cyberbezpieczeństwa na lata 2017–2022.

5. Wyzwania

Funkcjonowanie administracji publicznej w tak zmieniającym się otoczeniu i skuteczne wypełnianie zadań związanych z zapewnieniem indywidualnego i zbiorowego bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni wymaga wykształcenia nowego podejścia, w tym nowych struktur i kompetencji. Pierwszym krokiem musi być oczywiście świadomość zagrożeń i wiążących się z nimi wyzwań. Tu wyraźnie zauważalna jest tendencja wzrostowa, a wejście w życie dyrektywy NIS oraz Ustawy o krajowym systemie bezpieczeństwa, a także dokumenty programowe organizacji międzynarodowych, w tym deklaracje końcowe kolejnych szczytów NATO, stanowią dodatkowy akcelerator.

Budowa spójnego systemu cyberbezpieczeństwa zdolnego zarówno do prewencji, jak i do skutecznego reagowania na nasilające się incydenty jest nowym, przekrojowym wyzwaniem dla administracji publicznej wszystkich szczebli. Zapewnienie cyberbezpieczeństwa to bowiem zadanie horyzontalne, stojące przed wszystkimi strukturami, które muszą mieć na względzie to, że nikt zewnętrznie nie zapewni im bezpieczeństwa, a co więcej, ich słabość w tym względzie może rzutować na obniżenie odporności całego państwa.

Głównym problemem w budowaniu struktur i zapewnianiu obsługi incydentów są trudności w pozyskiwaniu i utrzymywaniu specjalistycznych kadr eksperckich. Podkreślenia wymaga to, iż w tym obszarze Polska może dysponować istotną przewagą konkurencyjną związaną przede wszystkim z kształceniem znakomitych specjalistów, którzy rok po roku wygrywają cywilne i wojskowe konkursy oraz olimpiady informatyczne. To kapitał, na którym możemy, a właściwie powinniśmy i musimy, zbudować nasze bezpieczeństwo cyfrowe. Rosnące zapotrzebowanie na fachowców, potrzebnych właściwie w każdym sektorze i w każdej branży, stawia jednak administrację publiczną w trudnej sytuacji. Według sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2017 rok: „Przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w 2017 roku wyniosło 5524 zł brutto (w 2016 roku – 5266 zł brutto). Realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia, uwzględniając inflację na poziomie 2,0%, w stosunku do 2016 roku wyniósł 2,8%. W 2017 roku w ok. 60% (1092) urzędów, które zatrudniają członków korpusu służby cywilnej, wynagrodzenie było niższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (4272 zł brutto). W 2016 roku udział takich urzędów wyniósł ok. 57%”²⁹. Najgorszą sytuację zdiagnozowano w administracji terenowej, gdzie: „Prawie 27 tysięcy członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w administracji terenowej (62% pracowników tej administracji) w 2017 roku miało wynagrodzenie zasadnicze niższe niż 3000 zł brutto, tj. ok. 2100 zł netto”³⁰. Z analiz sporządzonych przez Szefa Służby Cywilnej na szczególną uwagę w omawianym kontekście zasługuje stwierdzenie, że: „Niska konkurencyjność wynagrodzeń dotyczy również stanowisk specjalistycznych, które wymagają wysokich kwalifikacji i stałego podnoszenia kompetencji. Oprócz samej analizy poziomu wynagrodzeń, potwierdzają to dane na temat malejącego zainteresowania pracą w służbie cywilnej. Powoduje to ograniczanie potencjału służby cywilnej w pozyskiwaniu nowych pracowników.

²⁹ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2017 roku, Warszawa 2018, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/sprawozdanie_ssc_2018-03-29_z_podpisem_do_publikacji_na_stronie.pdf, s. 27 (dostęp: 9.07.2018).

³⁰ Ibidem, s. 30.

W niektórych typach urzędów odnotowywana jest znaczna fluktuacja zatrudnienia, obserwowany jest także bardzo wyraźny spadek zatrudnienia ludzi młodych w korpusie służby cywilnej³¹. Tymczasem zarobki specjalistów w branży IT, a już zwłaszcza tych zajmujących się kwestiami cyberbezpieczeństwa, są na rynku zdecydowanie wyższe. Jak wskazują eksperci: „Cyberbezpieczeństwo jest jedną z najlepiej opłacanych dziedzin w branży IT. Mediana wynagrodzeń starszego specjalisty ds. bezpieczeństwa w 2017 roku wyniosła 11 500 PLN. Płace kierowników w tym obszarze kształtowały się na poziomie ponad 15 000 PLN”³².

Oczywiście w teorii zarządzania – oprócz motywacji zewnętrznej uwzględniającej wymiar finansowy wykonywanej pracy – wyróżnia się także choćby motywację wewnętrzną, która skupia się np. na dążeniu do samodoskonalenia, czy wreszcie motywację transcendentną, rozumianą jako chęć służenia większej sprawie, w tym przypadku bezpieczeństwu kraju i jego mieszkańców. Należy mieć jednak świadomość, iż nawet kompilacja różnych rodzajów motywacji nie będzie skuteczna w sytuacji, gdy dysproporcja pomiędzy poziomem wynagrodzeń oczekiwanym i dostępnym na rynku a tym oferowanym w sferze publicznej będzie tak wyraźna.

Wobec nowych wyzwań i ogromnego popytu na fachowców z trudnościami kadrowymi muszą radzić sobie nie tylko organy administracji publicznej. Według branżowych raportów dla 49% firm największym problemem w budowie systemu cyberbezpieczeństwa okazały się trudności w zatrudnieniu i utrzymaniu wykwalifikowanych pracowników³³. Niemniej jednak realia płacowe sprawiają, że mimo wspólnych problemów administracja publiczna znajduje się w dużo gorszej pozycji wyjściowej niż przedsiębiorcy.

Wyzwania związane z pozyskiwaniem i utrzymaniem specjalistycznych kadr dostrzeżono także m.in. we wspomnianym dokumencie strategicznym Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa na lata 2017–2022, gdzie w ramach trzeciego celu szczegółowego zdefiniowanego jako „Zwiększenie potencjału narodowego oraz kompetencji w zakresie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni” wyróżnia się także „Zwiększenie kompetencji kadry podmiotów istotnych dla funkcjonowania bezpieczeństwa

³¹ Ibidem, s. 29.

³² *Specjalista ds. cyberbezpieczeństwa potrzebny od zaraz. To jedna z najlepiej opłacanych branż*, <http://forsal.pl/artykuly/1098760,specjalista-ds-cyberbezpieczenstwa-praca-wynagrodzenie-zarobki-2018.html> (dostęp: 9.07.2018).

³³ *Barometr cyberbezpieczeństwa. Cyberatak zjawiskiem powszechnym*, KPMG 2018, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pl/pdf/2018/01/pl-Barometr-cyberbezpieczenstwa-cyberatak-zjawiskiem-powszechnym.PDF> (dostęp: 9.07.2018).

cyberprzestrzeni” poprzez edukację ekspercką i tworzenie programów motywacyjnych adresowanych do specjalistów z obszaru bezpieczeństwa IT zatrudnionych w administracji publicznej.

Warto z pewnością inwestować w kształcenie kadr eksperckich zarówno na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia, jak i w ramach kształcenia ustawicznego. Przykładem odpowiedzi na trudności kadrowe związane z rosnącą skalą zjawiska i rolą Policji w zakresie zwalczania cyberprzestępczości było uruchomienie w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie studiów I stopnia o specjalności informatyka w bezpieczeństwie, dedykowanych funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym MSWiA. Analogicznie w podległej Ministrowi Obrony Narodowej Wojskowej Akademii Technicznej zwiększeniu uległy limity przyjęć na studiach preferowanych specjalności związanych z cyberbezpieczeństwem i kryptologią, Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni uruchomiła zaś studia o specjalności cyberbezpieczeństwo. W perspektywie czasu powinno to zwiększyć i ustabilizować dopływ nowych kadr eksperckich niezbędnych w resortach odgrywających kluczowe role w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

Z omawianym wyżej problemem kadrowym w sposób oczywisty łączy się kwestia finansowania cyberbezpieczeństwa, które jak już wspomniałem, jest drogie i zmusza do stałego ponoszenia wydatków nieproporcjonalnie wysokich wobec nakładów, jakich użyć mogą napastnicy dokonujący ataków na systemy teleinformatyczne instytucji w dowolnie wybranym momencie i miejscu.

Właściwa alokacja zasobów i wykorzystanie ponadprzeciętnego potencjału polskich ekspertów, dydaktyków, naukowców i przedsiębiorców powinny natomiast prowadzić do stworzenia istotnej krajowej przewagi konkurencyjnej. To także jeden z celów wymienionych w Krajowych Ramach Polityki Cyberbezpieczeństwa jako „Rozbudowa zasobów przemysłowych i technologicznych na potrzeby cyberbezpieczeństwa”. Czerpiąc z tradycji lwowskiej szkoły matematycznej czy polskich kryptologów, którzy złamali kod Enigmy, a także opierając się na młodych Polakach zdobywających informatyczne laury na całym świecie, możemy i powinniśmy uczynić cyberbezpieczeństwo polską specjalnością narodową. Oczywiście bez zaangażowania, inspiracji i wsparcia ze strony administracji będzie to niemożliwe lub przynajmniej znacznie utrudnione. Warto pamiętać, że szczególnie w tak złożonych procesach, wymagających strategicznego planowania, podjęcia ryzyka i innowacyjności, udział państwa i jego struktur jest niezwykle istotny. Jak słusznie zauważa prof. Mariana Mazzucato: „Smartfon ma 12 technologii, które albo były rozwiązaniami przełomowymi, albo na pewnym etapie wyróżniły ten produkt na tle

konkurencji. Dostęp do internetu, system nawigacji satelitarnej GPS, akumulator litowo-polimerowy, ekran dotykowy, system rozpoznawania głosu SIRI (...) żadnej z tych przełomowych technologii nie wymyślił w swoim garażu żaden genialny Steve Jobs. Wszystkie te technologie istnieją dzięki przedsiębiorczości państwa”³⁴.

Bibliografia

- Barometr cyberbezpieczeństwa. Cyberatak zjawiskiem powszechnym*, KPMG 2018, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pl/pdf/2018/01/pl-Barometr-cyberbezpieczenia-cyberatak-zjawiskiem-powszechnym.PDF> (dostęp: 7.07.2018).
- BN: w 2017 roku liczba wydanych w Polsce książek wzrosła o 6 proc.*, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1436634,bn-w-2017-roku-liczba-wydanych-w-polsce-ksiazek-wzroslo-o-6-proc.html> (dostęp: 7.07.2018).
- Co może zdarzyć się w sekundę w Internecie?*, <https://www.focus.pl/artykul/co-moze-zdarzyc-sie-w-sekunde-w-internecie> (dostęp: 7.07.2018).
- Górniewicz M., Obczyński R., Pstruś M., *Bezpieczeństwa finansowe w bankowości elektronicznej – przestępstwa finansowe związane z bankowością elektroniczną*, Warszawa 2014, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Bezp_finansowe_39005.pdf (dostęp: 9.07.2018).
- Ile waży praca?*, <https://www.forbes.pl/technologie/jak-wiele-danych-produkujemy-kazdego-dnia/4mn4w69> (dostęp: 7.07.2018).
- Krajobraz bezpieczeństwa polskiego Internetu 2016. Raport roczny z działalności CERT Polska*, Warszawa 2017, https://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2016.pdf (dostęp: 7.07.2018).
- Lucas E., *Oswoić cyberświat*, Kurhaus Publishing, Warszawa 2017.
- Mitnick K., *Sztuka podstępów*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016.
- Raport CERT Orange Polska za rok 2017*, Orange Polska 2018, <https://www.cert.orange.pl/pobierz-opracowanie/15/1> (dostęp: 9.07.2018).
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*, CERT.GOV.PL, Warszawa 2018, <https://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpieczestwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2017-roku.html> (dostęp: 7.07.2018).
- Rozruszać kocura*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1688188,1-dlaczego-bogaci-powinni-dzielic-sie-z-biednymi.read> (dostęp: 9.07.2018).
- Specjalista ds. cyberbezpieczeństwa potrzebny od zaraz. To jedna z najlepiej opłacanych branż*, <http://forsal.pl/artykuly/1098760,specjalista-ds-cyberbezpieczenstwa-praca-wynagrodzenie-zarobki-2018.html> (dostęp: 9.07.2018).
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2017 roku*, Warszawa 2018, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/sprawozdanie_ssc_2018-03-29_z_podpisem_do_publicacji_na_stronie.pdf (dostęp: 7.07.2018).
- Surma J., *Cyfrizacja życia w erze Big Data*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (druk sejmowy nr 2505), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6624C41DF04E6186C125828703D9163/%24File/2505-uzasadnienie.docx> (dostęp: 9.07.2018).

³⁴ *Rozruszać kocura*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1688188,1-dlaczego-bogaci-powinni-dzielic-sie-z-biednymi.read> (dostęp: 9.07.2018).

2

Adekwatność struktur administracji publicznej

**Uprawnienia kontrolne
Inspekcji Ochrony Środowiska
a problem udatności jej struktury organizacyjnej**

ANNA HAŁADYJ

Dr hab., prof. KUL

Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Streszczenie

Kontrola działalności podmiotów korzystających ze środowiska służy realizacji podstawowych zadań służb ochrony środowiska, tj. zadań nadzorczo-kontrolnych. Działalność kontrolna winna być efektywna, tak by zagwarantować skuteczność norm prawa ochrony środowiska, czemu na przeszkodzie stoi zwłaszcza przestarzała struktura organizacyjna Inspekcji. Celem niniejszego opracowania czynię analizę zmian ustawy o IOŚ dokonanych ustawą nowelizującą z dnia 5 lipca 2018 roku przez pryzmat możliwości skuteczniejszej realizacji stawianych przed IOŚ zadań kontrolno-nadzorczych oraz realizacji przez organy Inspekcji funkcji represyjnej w prawie ochrony środowiska. Ocenę tę formułuję na tle propozycji ujętych w ambitnym projekcie z dnia 7 czerwca 2018 roku zmierzającym do przekształcenia Inspekcji w służbę niezespołoną, o uprawnieniach służb mundurowych, upoważnioną do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych.

Abstract

Control of the activities of entities serves the implementation of the basic tasks of environmental protection services, i.e. supervisory and control tasks. Control activities should be effective in order to guarantee the effectiveness of environmental law standards, which is especially prevented by the outdated organizational structure of the Inspection. The purpose of this study is to analyse the amendments to the Inspection of Environmental Protection Act made by the amending Act of 5 July 2018, through the prism of more effective control and supervisory tasks and the enforcement of the repressive function in environmental law by the Inspection authorities. I formulate this assessment against the proposals included in the draft of June 7, 2018 – an ambitious project aimed at transforming the Inspection into a non-affiliate service, with the rights of uniformed services, authorized to conduct operational and reconnaissance activities.

1. Wprowadzenie

Zadania o charakterze nadzorczo-kontrolnym polegają na badaniu stanu środowiska i kontroli przestrzegania przepisów o jego ochronie. Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska¹ marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Jednak z uwagi na fakt, że większa część zadań o charakterze nadzorczo-kontrolnym ma zasięg szerszy niż lokalny, zasadniczą rolę w realizacji tych działań odgrywają organy Inspekcji Ochrony Środowiska². Uprawnienia kontrolne wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska (inspektorzy)³. Zadania organów IOŚ służą realizacji zasadniczej funkcji prawa ochrony środowiska, czyli reglamentacyjno-ochronnej⁴. Co istotne, współcześnie w dużo mniejszym zakresie realizowana jest funkcja represyjna, której element stanowi egzekwowanie sankcji karnych za naruszenie norm prawa ochrony środowiska zakwalifikowanych jako przestępstwa lub wykroczenia⁵, wraz z towarzyszącą im funkcją prewencyjno-wychowawczą w postaci realnej groźby zastosowania tych kar (na czele z karą pozbawienia lub ograniczenia wolności). Negatywną ocenę skuteczności działania i struktury organizacyjnej IOŚ sformułowano

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku, t.j. Dz.U. 2018, poz. 799, dalej cytowana jako u.p.o.ś.

² Działający na podstawie Ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1688 ze zm., dalej cytowanej jako uIOŚ.

³ M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, (w:) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 82. Ewolucję funkcjonowania IOŚ prezentuje L. Żelazny, *Rola kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w systemie ochrony środowiska*, (w:) *Ochrona środowiska w praktyce*, red. A. Lesiuk, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 35–36; por. także W. Radecki, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1992.

⁴ R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008, s. 77.

⁵ Odpowiedzialność karna jest bowiem przez doktrynę prawa karnego (nad czym należy ubolewać) traktowana jako subsydiarna, tj. możliwa wówczas, gdy zawiodą pozostałe środki ochrony środowiska (administracyjne i cywilne), por. A. Marek, *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 461.

po wielokroć na przestrzeni ostatnich dwóch dekad⁶, a oceny te doprowadziły do podejmowania przez prawodawcę prób regulacji omawianej materii w postaci projektów powołania Państwowej Agencji Ochrony Środowiska⁷ czy Agencji Bezpieczeństwa Ekologicznego⁸, wykreowanej na wzór rozwiązań amerykańskich⁹; próby te jednak jak dotąd zawsze kończyły się fiaskiem. Aktualna nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska zbiegła się w czasie z doniesieniami medialnymi dotyczącymi pożarów składowisk i miejsc magazynowania odpadów, ujmowanych także w kontekście niskiej skuteczności służb ochrony środowiska. W związku z tym na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt ustawy o zmianie Ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 czerwca 2018 roku¹⁰, który w poniższej części opracowania określam jako „projekt/projekt ustawy”. Do Sejmu po radykalnie krótkim procesie konsultacji trafił jednak – jako druk sejmowy nr 2662 – projekt o całkowicie odmiennej koncepcji¹¹; został on uchwalony przez Sejm i Senat niemalże bez poprawek i określany jest w niniejszym tekście jako „nowelizacja/ustawa nowelizująca”, z uwagi na niezakończony etap prac nad ustawą¹². W związku z tym celem niniejszego opracowania czynię analizę zmian ustawy o IOŚ dokonanych ustawą nowelizującą z dnia 5 lipca 2018 roku przez pryzmat możliwości skuteczniejszej

6 Zob. m.in. M. Rudnicki, *Koncepcja reformy służb ochrony środowiska*, (w:) *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Wyd. KUL, Lublin 2009; G. Dobrowolski, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, (w:) *Administracja publiczna. Człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i in., Wolters Kluwer, Warszawa 2011; tenże, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, St. Pieprzny, RS Druk, Rzeszów 2012, s. 23–24; M. Rudnicki, *Potrzeba reformy służb ochrony środowiska w kontekście aktualnych wyzwań gospodarczych*, (w:) *ibidem*, s. 48–64; G. Dobrowolski, *Inspekcja Ochrony Środowiska*, (w:) *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, CDW, Warszawa 2013; Z. Bukowski, *Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska*, (w:) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 214–216.

7 <http://wyborcza.pl/7,75398,22637179,ujawniamy-szczegoly-projektu-ustawy-o-panstwowej-agencji-ochrony.html> (dostęp: 13.07.2018).

8 <http://natemat.pl/226105,juz-niedlugo-bedziemy-miec-nowa-formacje-mundurowa-zielona-policja-to-pomysl-jana-szyszki-na-walke-z-przestepcami-eko> (dostęp: 13.07.2018).

9 <http://kobieta.dziennik.pl/twoje-emocje/artykuly/216843, stoj-policja-ekologiczna.html> (dostęp: 13.07.2018).

10 <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312418/katalog/12514832#12514832> (dostęp: 08.06.2018).

11 <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-95-18>.

12 Ustawa nowelizująca z dnia 5 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw przed ponownym rozpatrzeniem przez Sejm.

realizacji stawianych przed IOŚ zadań kontrolno-nadzorczych oraz realizacji przez organy Inspekcji funkcji represyjnej w prawie ochrony środowiska. Ocenę tę formułuję na tle propozycji ujętych w projekcie z dnia 7 czerwca 2018 roku.

2. Pojęcie kontroli w prawie administracyjnym w kontekście działalności kontrolnej IOŚ

Kontrola jest funkcją złożoną – obejmuje ciąg działań oraz traktowana jest jako „proces realizacyjny”, którego należyte zorganizowanie i właściwy przebieg determinują osiągnięcie właściwych efektów kontrolnych, a tym samym wypełnienie zadań i celów stawianych przed poszczególnymi organami kontroli¹³. Tym samym można w niej wyróżnić następujące etapy: przygotowawczy, rozpoznawczo-sprawdzający, formułowania wniosków oraz oddziaływania kontrolnego. Na tym tle warto zasygnalizować, że postępowanie kontrolne odrywa się niejako od koncepcji postępowania administracyjnego, staje się bytem samoistnym, proceduralnie swoistym¹⁴. To sprawia, że wobec postępowania kontrolnego zaledwie częściowo adekwatne stają się kluczowe ustalenia nauki postępowania administracyjnego dotyczące postępowania jurysdykcyjnego. Co więcej, przegląd stanowisk wyrażonych w literaturze przedmiotu dokonany przez L. Zacharko pozwala uznać, że współczesne ujęcie kontroli odbiega od tradycyjnego sposobu jej ujmowania, obejmując inspekcję, rewizję, lustrację, sprawowanie pieczy, controlling, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą czy wywiad skarbowy¹⁵. W kontekście niniejszego opracowania najistotniejsze wydaje się ujęcie kontroli jako inspekcji – wykonywanej na miejscu działalności kontrolnej polegającej na osobistym, bezpośrednim obserwowaniu czynności i zasobów, zjawisk i stanów rzeczywistych – czyli bezpośredniej obserwacji zachowania się badanej jednostki. Warto także zwrócić uwagę na pogląd M. Janika, zdaniem którego jeśli organy administracji publicznej w ramach swych kompetencji określonych przepisami prawa realizują funkcje kontrolne i jednocześnie podejmują działania o charakterze władczego oddziaływania na działalność podmiotu kontrolowanego spoza administracji i w celu ochrony pewnych dóbr lub stanów, pełnią one funkcje zarówno kontrolne, jak i nadzorcze, ale w ramach pełnionej przez siebie funkcji policji administracyjnej – i wówczas należy je uznać nie za organy

13 L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, (w:) *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Wyd. UŚ, Katowice 2016, s. 11.

14 Postanowienie NSA z 9 października 2012 roku, I OSK 2259/12, lex 1269642.

15 L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne...*, op. cit., s. 13.

kontrolne czy nadzorcze, lecz za organy policji administracyjnej¹⁶. Inspekcja realizowana przez IOŚ ma charakter kontroli zewnętrznej i wyspecjalizowanej: jest regulowanym przepisami materialnego prawa administracyjnego (którego dział wyspecjalizowany stanowi prawo ochrony środowiska) zespołem działań wyznaczającym określone prawa i obowiązki, zakazy i nakazy dla zewnętrznych wobec podmiotu kontrolującego podmiotów. W takim ujęciu kontrola sprawowana przez organy IOŚ ma charakter następczy i nakierowana jest na badanie zgodności działań uprawnionego podmiotu z aktem reglamentacyjnym oraz wymogami wynikającymi z przepisów powszechnie obowiązujących¹⁷.

Specyfika postępowań kontrolnych w prawie ochrony środowiska dotyczy także podmiotów kontrolowanych, w tym tych podmiotów korzystających ze środowiska (w zakresie wymagającym pozwolenia), ale także organów administracji publicznej (w zakresie, w jakim zaniechały przyjęcia stosownych uchwał) oraz innych adresatów norm prawnych: osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, których działanie w ramach powszechnego lub zwykłego korzystania ze środowiska może wywołać emisję lub zanieczyszczenie; to także inwestorzy realizujący inwestycje wymagające uprzedniej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Zakres podmiotowy tej kontroli jest więc bardzo szeroki, ale na potrzeby niniejszego opracowania koncentrują się wyłącznie na tej realizowanej wobec przedsiębiorców będących podmiotami korzystającymi ze środowiska, w rozumieniu art. 3 pkt 20 lit. a) u.p.o.ś. Z kolei kryterium działań kontrolnych stanowi zgodność z prawem – na mocy art. 1 Ustawy o IOŚ „Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska”, samo postępowanie kontrolne zaś regulowane jest zarówno przepisami prawa ochrony środowiska, jak i prawa publicznego gospodarczego, prawa pracy itp., dlatego w punkcie 4 odnoszącym się do prowadzenia kontroli przez IOŚ oprę się na nowej regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców¹⁸ w zakresie, w jakim stanowi ona kanon praw i obowiązków podmiotu kontrolowanego i kontrolującego, z uwzględnieniem odstępstw zaproponowanych przez prawodawcę w obszarze kontroli realizowanej przez IOŚ.

Biorąc pod uwagę przedmiotową i podmiotową specyfikę działania, IOŚ w swych opracowaniach wewnętrznych przyjmowała

¹⁶ M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) *Administracyjne procedury...*, op. cit., s. 29.

¹⁷ A. Matan, *Administracyjne procedury kontrolne*, (w:) *Administracyjne procedury...*, op. cit., s. 19–20.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku, Dz. U. 2018, poz. 646, dalej cytowana jako u.p.p.

dotąd podział kontroli na te planowe i pozaplanowe (co wynikało wprost z art. 5a ust. 1 pkt 2 w zw. z pkt. 4 i 5 ustawy o IOŚ), dzieląc je następnie na inspekcję (z wyjazdem w teren; planową lub pozaplanową) oraz kontrolę wyłącznie w oparciu o dokumentację przedłożoną przez podmiot kontrolowany. Przedmiotowo wyróżniano takie rodzaje kontroli, jak: „1. Wynikająca z planu. 2. Na wniosek. 3. Inwestycyjna. 4. Interwencyjna. 5. Rozpoznanie zanieczyszczenia w terenie. 6. Transport odpadów”¹⁹. Należy podkreślić, że podział ten odnosi się raczej do celów kontroli (wydanie zaświadczenia przy kontroli na wniosek czy oddanie do użytkownika obiektu) oraz charakteru kontroli – rozumianej jako inspekcji w terenie (przeprowadzenie badań czy kontrola transportu odpadów) – i może być stosowany każdorazowo przy kontroli planowej i pozaplanowej (interwencyjnej). Podział ten to w gruncie rzeczy typologia działań kontrolnych odzwierciedlająca specyfikę działań IOŚ, lecz pozbawiona charakteru rozłącznego.

Podsumowując wstępną prezentację koncepcji kontroli sprawowanej przez organy IOŚ, należy uznać, że powszechnie stosowane pojęcie „kontrola środowiskowa” (niebędące jednak pojęciem języka prawnego) oznacza wszystkie działania, w tym: wizyty w terenie, monitorowanie emisji i kontrole raportów wewnętrznych oraz dokumentów dotyczących działań następczych, weryfikację samodzielnego monitorowania, kontrolę stosowanych technik oraz adekwatności zarządzania środowiskowego instalacją, podejmowane przez właściwy organ lub w jego imieniu, po to by sprawdzić i promować zgodność instalacji z warunkami określonymi w pozwoleniu oraz – w razie potrzeby – monitorować ich oddziaływanie na środowisko²⁰. W takim rozumieniu będzie ono stosowane w dalszej części niniejszego opracowania.

3. Właściwa struktura organizacyjna IOŚ jako czynnik sprzyjający podniesieniu skuteczności jej działań

Jak sygnalizowano we wprowadzeniu, ogólna ocena kontroli ekologicznej jest niska także w tym sensie, że nie pełni ona ani funkcji prewencyjnej (ryzyko kontroli jest niewielkie), odstraszającej (kary są zbyt niskie), ani ochronnej (efekty kontroli nie przekładają się na podniesienie poziomu ochrony środowiska)²¹. Zdaniem

¹⁹ M. Gall, *Podział kontroli w SK i ISWK, ich cechy charakterystyczne i planowanie kontroli*, Wydział Inspekcji WIOŚ w Warszawie, Warszawa 2013, <https://slideplayer.pl/slide/9119514/> (dostęp: 13 lipca 2018).

²⁰ Ibidem.

²¹ „Wyniki kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednoznacznie wskazują w zaleceniach na konieczność wprowadzenia systemowych

wnioskodawców nowelizacji: „Ukształtowana w 1998 roku struktura IOŚ w zasadzie w niezmięnionej formule funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Dwudziestoletnie doświadczenia w funkcjonowaniu IOŚ jako rządowej administracji zespolonej, w konfrontacji z jej nowymi obowiązkami wynikającymi przede wszystkim z członkostwa Polski w UE oraz innym ilościowo i jakościowo zakresem działania wskazują, że organizacja IOŚ w obecnym jej kształcie jest nieefektywna i powinna zostać zmodyfikowana pod kątem zrationalizowania jej struktury i wdrożenia stałego mechanizmu finansowania”²². Na tym tle pojawia się pytanie, na ile słabość Inspekcji wynika z jej struktury organizacyjnej, a na ile z dotychczasowych uprawnień. Uznaję, że udatność struktury IOŚ oznaczałaby zarówno nowe ukształtowanie organizacyjne Inspekcji, jak i wykreowanie uprawnień odpowiadających z jednej strony przedmiotowi ochrony (wieloaspektowe ujęcie środowiska jako konglomeratu poszczególnych składników tworzących holistycznie ujmowaną całość, powiązanych relacjami wzajemnej zależności), a z drugiej uwzględniających specyfikę współczesnych metod prowadzenia działalności gospodarczej (zarówno w aspekcie technik i technologii, jak i typowych zjawisk życia gospodarczego, np. szarej strefy w gospodarce odpadami) przy uwzględnieniu możliwych sposobów prowadzenia kontroli – pod postacią działań operacyjno-rozpoznawczych, prowokacji itp. z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych (np. obrazowanie satelitarne). Kluczowe w tym zakresie wydaje się uczynienie Inspekcji organizacją wyposażoną w uprawnienia typowe dla służb mundurowych²³, poczynając od nadania inspektorom statusu funkcjonariusza publicznego w ramach pełnionych obowiązków, prawa użycia środków przymusu bezpośredniego, stosownego umundurowania sygnalizującego posiadane uprawnienia, a wreszcie prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, wykraczających poza dotychczasowe prawo kontroli w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej i w obecności osoby czynnej w lokalu przedsiębiorstwa.

zmian w zakresie finansowania IOŚ ze względu na niewydolność obecnego systemu, który doprowadził do poważnych dysfunkcji w funkcjonowaniu Inspekcji” – zob. uzasadnienie projektu zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, projekt nr UD396, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r6738001869,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Inspekcji-Ochrony-Srodowiska-oraz-niektorych-i.html> (dostęp: 13.07.2018).

²² Por. pkt II Uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej dołączonego do druku sejmowego nr 2662.

²³ Które, poza możliwością działania w typowych dla prawa administracyjnego formach władczych (wydawanie aktów administracyjnych), posługują się również formami szczególnie wykazującymi daleko posuniętą specyfikę, np. prawo użycia broni palnej czy środków przymusu bezpośredniego. Podział na służby mundurowe i cywilne opracowany przez M. Janika, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) *Administracyjne procedury...*, op. cit., s. 29.

W tym kontekście analiza treści ustawy nowelizującej rozczarowuje. Podstawowym założeniem projektu było przekształcenie IOŚ w służbę niezespoloną, podległą Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, ale na etapie prac w Sejmie zrezygnowano z tego pomysłu, pozostawiając strukturę organizacyjną Inspekcji w niezmięniwym kształcie. To rozwiązanie ocenić należy negatywnie – dotychczasowe trudności zarówno w kształtowaniu budżetów inspekcji jako służby zespolonej, jak i efektywności jej operowania w warunkach zespolenia pozostaną więc nadal zasadniczymi przeszkodami w skutecznieniu jej działania. Tym, co ulega zmianie, jest uchylene nadzoru Ministra Środowiska nad wykonywaniem zadań Inspekcji, z racji tego, że: „Dotychczasowy zapis powoduje brak spójności pomiędzy stanem prawnym a stanem faktycznym”²⁴, ze względu na funkcjonowanie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w strukturze administracji rządowej zespolonej. Zasadniczą zmianą w strukturze pracy inspektorów będzie możliwość wykonywania kontroli w systemie całodobowym, tj. zmianowym, co pozwoli na przeprowadzanie kontroli również w porze nocnej. Z uwagi na dużą fluktuację kadr Inspekcji przewidziano także większe nakłady finansowe na wynagrodzenia dla pracowników, wyższą liczbę etatów oraz wprowadzenie obowiązku odbycia przez kandydatów do służby w Inspekcji kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska. Zasadniczą zmianą jest też przyznanie pracownikom Inspekcji – podczas pełnienia obowiązków służbowych i w związku z nimi – ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Zmiany te ocenić należy pozytywnie, ale z zastrzeżeniem, że stanowią one jednak zaledwie pierwszy krok w kierunku wzmocnienia organizacyjnego i personalnego Inspekcji w kontekście realizowanych przez nią zadań.

4. Kontrola środowiskowa w ustawie nowelizującej

Ustawodawca zdecydował się na utrzymanie podziału kontroli na planowe i pozaplanowe, do tych drugich zaliczając kontrole interwencyjne i te wyodrębnione z perspektywy podmiotowej – podejmowane na wniosek „organów administracji publicznej lub podmiotów, o ile przepisy szczególne przewidują możliwość występowania z takim wnioskiem”. Wypada podkreślić, że choć samo sformułowanie art. 9 ust. 3 pkt 1 *in fine* ustawy o IOŚ w wersji znowelizowanej budzi wątpliwości natury stylistycznej, to jednak należy założyć, że są to zapewne podmioty wykonujące funkcje

²⁴ Por. pkt IV Uzasadnienia do druku sejmowego nr 2662.

administracji publicznej, niebędące organami administracji i realizujące te zadania jako zadania zlecone, np. Instytut Chemii Przemysłowej im. prof. Ignacego Mościckiego prowadzący Centralny Rejestr Operatorów (CRO).

Ustawodawca zdefiniował także pojęcie kontroli interwencyjnej (art. 9 ust. 1c znowelizowanej ustawy o IOŚ), dotąd wykorzystywane jedynie w języku prawniczym, wskazując, że oznacza ona kontrole przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Co istotne, w definicji tej wyraźnie wskazano, że zakres kontroli interwencyjnej dotyczy także stadium przeciwdziałania popełnieniu czynów zabronionych pod groźbą kary stanowiącej przestępstwo (regulowanych przez k.k. – zwłaszcza rozdział XX k.k.²⁵) lub wykroczenie (wykroczenia z ustaw materialnego prawa ochrony środowiska).

Aktywność służb Inspekcji w zakresie działań kontrolnych musi być jednak rozpatrywana nie tylko w kontekście omawianych przepisów, lecz przede wszystkim na tle praw i obowiązków podmiotów kontrolujących i kontrolowanych, regulowanych przez ustawę Prawo przedsiębiorców. Co do zasady bowiem działalność kontrolna podlega rygorom związanym z możliwością podjęcia kontroli, obowiązkiem zawiadomienia o niej, dopuszczalną liczbą dni kontroli w sektorze MSP i u dużych przedsiębiorców, a także samym wymogiem zawiadomienia o kontroli. Jednak nowelizacja wyłącza część tych gwarancji, wskazując, że: „Do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się przepisów art. 47, art. 48, art. 50, art. 51, art. 54, art. 55 i art. 58 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców” (art. 9a ust. 2 znowelizowanej ustawy o IOŚ). Na tym tle należy podkreślić, że intencją prawodawcy było zaniechanie zawiadamiania przedsiębiorców o kontroli zarówno interwencyjnej, jak i planowej (*sic!*), ale także wyłączenie obowiązku prowadzenia kontroli w siedzibie i obecności przedsiębiorcy lub osoby czynnej w lokalu przedsiębiorstwa i w czasie godzin jego pracy, co oznacza, że kontrole (planowe i nie) mogą odbywać się także w porze nocnej, poza godzinami pracy i pod nieobecność przedsiębiorcy. Takie rozwiązania uznać należy za słuszne z perspektywy potrzeb ochrony środowiska, lecz z góry można założyć, że będą one budziły wiele wątpliwości ze strony podmiotów kontrolowanych.

²⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 1997 roku Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2204 ze zm.

Także uprawnienia związane z przeprowadzeniem pomiarów czy poborem próbek zostały znowelizowane w taki sposób, by szerzej wykorzystywać nowe rozwiązania technologiczne, w tym bezzałogowe statki powietrzne, i sprawdzać stan środowiska na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie, jego części czy w kontrolowanym środku transportu, a także oceniać ten stan w świetle przepisów o ochronie środowiska oraz warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko, indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych. Co godne podkreślenia, chodzi o możliwość poruszania się po terenie nieruchomości, obiektu lub ich części, w tym wykonywania lotów bezzałogowym statkiem powietrznym nad tym terenem, oraz po środkach transportu bez potrzeby uzyskiwania przepustki. Ustawodawca nie wprowadził jednak rozwiązań umożliwiających prowadzenie działań kontrolnych z wykorzystaniem takiego sprzętu bez wszczęcia kontroli i spoza terenu zakładu. A w sytuacji braku uznania inspektorów za służbę mundurową konieczne było zapewnienie im pomocy innych organów kontroli lub Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

5. Działania operacyjno-rozpoznawcze – wielkie fiasko

Zasadniczą zmianą, którą proponowano w projekcie z dnia 7 czerwca 2018 roku, było wyposażenie organów IOŚ w uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Pojęcie to co do zasady rozumiane jest jako pozaprocesowe techniczne i taktyczne czynności wykształcone przez praktykę organów ścigania karnego, służące profilaktycznej walce z przestępczością²⁶, lub szerzej jako ogół niejawnych działań upoważnionych ustawowo, wyspecjalizowanych służb i organów państwowych, których celem jest: jak najsprawniej wykrywanie negatywnych zjawisk godzących w porządek publiczny i bezpieczeństwo powszechne, rozpoznawanie grup i środowisk przestępczych, ustalanie źródeł dowodowych, zabezpieczanie środków dowodowych i przeprowadzanie dowodów, które mogą zostać wykorzystane w procesie karnym, pozyskiwanie podmiotów współpracujących z organami ścigania oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu zachowań nieakceptowanych społecznie²⁷. W demokratycznym państwie prawnym czynności takie mogą być prowadzone tylko

²⁶ L. Szaff, *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, PWN, Warszawa 1961, s. 77.

²⁷ P. Czarniecki, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a postępowanie karne*, „Palestra” 2014, nr 7–8, s. 122.

przez określone służby, w zakresie realizowania przez nie zadań nałożonych ustawowo i tylko w określonym ustawowo zakresie²⁸. Do czynności operacyjno-rozpoznawczych zaliczyć można m.in. kontrolę operacyjną, transakcję pozorną, przesyłkę niejawnie nadzorowaną, uprawnienie do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych przez niejawnie pozyskiwanie danych od operatorów usług, pozyskiwanie danych elektronicznych, uprawnienie do pozyskiwania danych pocztowych, instytucję tajnego współpracownika, instytucję pracy pod przykryciem oraz – mniej sformalizowane pod względem konkretnej metody – czynności zmierzające do niejawnego pozyskania danych osobowych²⁹. Zakres dozwolonych działań jest więc znaczny, w projekcie zaś proponowano możliwość podejmowania takich czynności z uwzględnieniem specyfiki działalności IOS. Zgodnie z postanowieniami projektu czynności operacyjno-rozpoznawcze miały polegać m.in. na obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych (w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych) obrazu zdarzeń oraz dźwięku im towarzyszącego, a także gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Dodatkowo pojawiły się możliwości przesłuchiwanie osób, ustalenia ich tożsamości, dokonywania oględzin pomieszczeń i innych miejsc oraz zatrzymywania lub przeszukiwania pojazdów. Pobieźna analiza pozwala uznać, że zakres tych uprawnień IOS nie był szeroki, a w szczególności nie obejmował on działań wykraczających poza typową kontrolę operacyjną. Mimo to na etapie prac sejmowych uznano najwyraźniej, że zasoby Inspekcji na razie nie pozwalają na ich wprowadzenie także ze względów organizacyjno-kadrowych i finansowych. Zrezygnowano więc z tego, by Inspekcja mogła prowadzić działania operacyjno-rozpoznawcze. Poprzestano jedynie na możliwościach: obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych (w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych) obrazu zdarzeń oraz dźwięku im towarzyszącego; gromadzenia i zabezpieczania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia oraz dokonywania oględzin pomieszczeń i innych miejsc; prowadzenia przesłuchań i żądania wyjaśnień;

²⁸ Teza ta jest powszechnie akceptowana w literaturze przedmiotu, por. T. Hanausek, *Kryminalistyka. Poradnik detektywa*, Biuro Wydawnictw Prawniczych „Polbod”, Katowice 1993, s. 93; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Temida 2, Białystok 1997, s. 39; M. Kulicki, *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wyd. UMK, Toruń 1994, s. 68–69; A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 25.

²⁹ J. Sałek, *Nielegalność czynności operacyjno-rozpoznawczych a możliwość ich procesowego wykorzystania w postępowaniu dowodowym*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 289.

ustalania tożsamości osób; stosowania środków oddziaływania wychowawczego, mandatów i grzywien, a także zatrzymywania lub przeszukiwania pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, jeżeli zachodzi podejrzenie przewożenia odpadów. Co godne podkreślenia, w stosunku do projektu ustawa nowelizująca znacznie zawężyła zakres przedmiotowy spraw, w których czynności te mogą być podejmowane. Wskazano, że ich podejmowanie jest dopuszczalne tylko w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku określonego w art. 182, art. 183 lub art. 186 Kodeksu karnego (a więc zaledwie kilku z katalogu przestępstw przeciwko środowisku ujętych w rozdziale XXII k.k.) albo wykroczenia określonego w art. 154 § 2 Kodeksu wykroczeń oraz katalogu wybranych (!) wykroczeń spenalizowanych w wybranych (!) ustawach z zakresu prawa ochrony środowiska, tj.: Prawa wodnego³⁰, Ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych³¹, Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi³², Ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej³³, Ustawy Prawo ochrony środowiska, Ustawy o odpadach³⁴, Ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach³⁵, Ustawy o nawozach i nawożeniu³⁶, Ustawy o ochronie przyrody³⁷, Ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³⁸, Ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji³⁹, Ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym

³⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 roku o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2134 ze zm.

³² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz.U. 2018, poz. 150.

³³ Ustawa z dnia 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1478 ze zm.

³⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 992 ze zm.

³⁵ Ustawy z dnia 25 lutego 2011 roku o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 143.

³⁶ Ustawy z dnia 10 lipca 2007 roku o nawozach i nawożeniu, Dz.U. 2018, poz. 1259.

³⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm.

³⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 roku o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, t.j. Dz.U. 2018, poz. 296.

³⁹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, t.j. Dz.U. 2018, poz. 578.

i elektronicznym⁴⁰, Ustawy o odpadach wydobywczych⁴¹, Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 roku o bateriach i akumulatorach⁴² oraz Ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw⁴³.

Ustawa nowelizująca umożliwiła za to współdziałanie Inspekcji z innymi organami, w tym zwłaszcza organami ścigania oraz organami Krajowej Administracji Skarbowej. Współdziałanie to obejmuje zarówno możliwość pozyskiwania przez organy IOŚ informacji kryminalnych z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, jak i udostępniania Inspekcji materiałów oraz informacji zgromadzonych przez inne organy, w tym KAS, Policję i prokuraturę podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych. Prawodawca nie zdecydował się jednak na wymianę danych pozwalającą na prowadzenie kontroli krzyżowych, np. przez IOŚ i KAS, a z uwagi na rezygnację z pozyskiwania danych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych sama Inspekcja stała się dla tych organów mało interesującym źródłem informacji.

6. Nowe uprawnienia Inspekcji w sferze procesowej

Skutkiem przyjęcia nowych rozwiązań są uprawnienia organów Inspekcji obejmujące ściganie przestępstw przeciwko środowisku. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy nowelizującej: „Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i ustawach wymienionych w ust. 1, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia”. Stanowi to istotne *novum* w stosunku do jej dotychczasowych uprawnień, IOŚ przysługiwały bowiem wyłącznie uprawnienia do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, uprawnienia procesowe w sprawach o wykroczenia oraz uprawnienia procesowe w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Zmiana ta wymaga jednak – w dużo większym zakresie niż wszystkie powyższe – przeszkolenia inspektorów pod kątem wymogów wynikających z przepisów k.p.k. W szczególności dotyczy to legalności czynności wymienionych w art. 10b ust. 2 znowelizowanej ustawy

⁴⁰ Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. 2015, poz. 1688 ze zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 roku o odpadach wydobywczych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1849 ze zm.

⁴² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o bateriach i akumulatorach, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1803 ze zm.

⁴³ Ustawa z dnia 27 maja 2015 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 933 i 1688.

o IOŚ jako kryterium możliwości ich późniejszego wykorzystania w postępowaniu karnym w roli materiału dowodowego. Zgodnie bowiem z nowo dodanym art. 10d ust. 1.: „Informacje uzyskane w czasie prowadzenia czynności, o których mowa w art. 10b ust. 2, mogą być wykorzystywane w celu realizacji zadań ustawowych Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym w zakresie kontroli, oraz stanowić dowód w postępowaniach administracyjnych, karnych oraz w postępowaniach w sprawach wykroczeń”.

Na tle uprawnień IOŚ warto zwrócić uwagę także na znaczne rozszerzenie zakresu odpowiedzialności administracyjnej i uprawnień inspektorów do nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Samo zwiększenie wysokości kar stanowi niewątpliwie czynnik wzmacniający funkcję represyjną i wychowawczą, ale należy przy tej okazji podkreślić także tendencję do zastępowania grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego środkami odpowiedzialności *stricte* administracyjnej, wraz z wszelkimi konsekwencjami tego faktu⁴⁴.

7. Podsumowanie

Podsumowując, należy założyć, że oczekiwania twórców projektu prawdopodobnie nie zostały zaspokojone. Przyjęte rozwiązania nie spełniają także oczekiwań społecznych. Uprawnienia, które planowano nadać Inspekcji, nie były znaczne, a mimo to Sejm nie zdecydował się ich poprzeć. Ubolewać należy nad brakiem zrozumienia potrzeb wykreowania służby skutecznej i efektywnej, dążącej do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska przy wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych, mającej uprawnienia do prowadzenia działań operacyjnych, choćby na niewielką skalę. Na przeszkodzie mógł stanąć – poza brakiem woli politycznej i zrozumienia potrzeb Inspekcji – strach parlamentarzystów przed stworzeniem kolejnej służby wyposażonej w uprawnienia typowe dla służb mundurowych przy jednoczesnym mniejszym (niż wobec innych służb) rodzaju relacji i powiązania⁴⁵. Być może zaważył też czynnik kadrowy, czyli brak potencjalnych kandydatów do pracy w organizacji realizującej

⁴⁴ Więcej o tym zjawisku por. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

⁴⁵ Zob. Uwagi Fundacji Panoptykon do projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 22 czerwca 2018 roku, https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/panoptykon_ms_uwagi_do_projektu_ustawy_o_inspekcji_ochrony_srodowiska_22.06.2018.pdf (dostęp: 17.07.2018).

w znacznie większym niż dotychczas zakresie zadania z zakresu policji administracyjnej.

„Stosowanie prawnych form działania musi uwzględniać także czynniki realne, a wśród nich zwłaszcza właściwości przyrody, czynniki nieprzewidywalne, zdolności organizacyjne i finansowe podmiotów uczestniczących w ochronie, przeciążenia proceduralne i inwestycyjne, siłę pozaformalnych presji społecznych” – pisał J. Boć⁴⁶, a M. Rudnicki dodawał, że system prawno-instytucjonalny organizacji służb ochrony środowiska powinien m.in. umożliwić administracji rządowej rzeczywiste oddziaływanie na realizację polityki ekologicznej państwa oraz rozpoznawanie, analizowanie zagrożeń ekologicznych i zapobieganie im, a także wykrywanie ich sprawców⁴⁷. Idea przypisania tych zadań podmiotowi w postaci Inspekcji czy Agencji (Ochrony Środowiska bądź Bezpieczeństwa Ekologicznego – niezależnie od przyjętej nazwy własnej) po raz kolejny nie została zrealizowana. Zaproponowane przepisy stanowią próbę zaledwie protezowego rozwiązania problemu niskiej skuteczności służb ochrony środowiska. W pełni zgadzam się z poglądem, że bodziec mający wpływ na wykonanie obowiązku ochrony środowiska musi być dostosowany pod względem rodzaju, czasu trwania i natężenia do właściwości obowiązku prawnego⁴⁸, a tym samym zaniechanie w zakresie stworzenia udatnej struktury organizacyjnej Inspekcji stanowi wielkie zaniechanie konstytucyjnego obowiązku władz publicznych, czyli ochrony środowiska.

⁴⁶ J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, (w:) *Zagadnienia systemowe...*, op. cit., s. 25.

⁴⁷ M. Rudnicki, *Koncepcja reformy...*, op. cit., s. 140.

⁴⁸ P. Korzeniowski, *Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska*, (w:) *Zagadnienia systemowe...*, op. cit., s. 121.

Bibliografia

- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, (w:) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wyd. UŁ, Łódź 2015.
- Bukowski Z., *Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska*, (w:) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wyd. UŁ, Łódź 2015.
- Czarnecki P., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a postępowanie karne*, „Palestra” 2014, nr 7–8.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Dobrowolski G., *Inspekcja Ochrony Środowiska*, (w:) *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Dobrowolski G., *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, (w:) *Administracja publiczna. Człowiek a ochrona środowiska, zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i in., Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Dobrowolski G., *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, St. Pieprzny, RS Druk, Rzeszów 2012.
- Gall M., *Podział kontroli w SK i ISWK, ich cechy charakterystyczne i planowanie kontroli*, Wydział Inspekcji WIOŚ w Warszawie, Warszawa 2013, <https://slideplayer.pl/slide/9119514/> (dostęp: 13.07.2018).
- Górski M., *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, (w:) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Hanausek T., *Kryminalistyka. Poradnik detektywa*, Biuro Wydawnictw Prawniczych „Polbod”, Katowice 1993.
- Janik M., *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Korzeniowski P., *Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska*, (w:) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wyd. UŁ, Łódź 2015.
- Kulicki M., *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wyd. UMK, Toruń 1994.
- Marek A., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Matan A., *Administracyjne procedury kontrolne*, (w:) *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Temida 2, Białystok 1997.
- Radecki W., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1992.
- Rudnicki M., *Koncepcja reformy służb ochrony środowiska*, (w:) *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Wyd. KUL, Lublin 2009.
- Rudnicki M., *Potrzeba reformy służb ochrony środowiska w kontekście aktualnych wyzwań gospodarczych*, (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, St. Pieprzny, RS Druk, Rzeszów 2012.
- Szałek J., *Nielegalność czynności operacyjno-rozpoznawczych a możliwość ich procesowego wykorzystania w postępowaniu dowodowym*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16.
- Szaff L., *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, PWN, Warszawa 1961.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
- Zacharko L., *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, (w:) *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Żelazny L., *Rola kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w systemie ochrony środowiska*, (w:) *Ochrona środowiska w praktyce*, red. A. Lesiuk, Wyd. UMCS, Lublin 2015. <http://wyborcza.pl/7,75398,22637179,ujawniamy-szczegoly-projektu-ustawy-o-panstwowej-agencji-ochrony.html> (dostęp: 13.07.2018).

<http://natemat.pl/226105.juz-niedlugo-be-dziemy-miec-nowa-formacje-mundurowa-zielona-policja-to-pomysl-jana-szyszki-na-walke-z-przestepcami-eko> (dostęp: 13.07.2018).

<http://kobieta.dziennik.pl/twoje-emo-cje/artykuly/216843.stoj-policja-ekologiczna.html> (dostęp: 13.07.2018).

<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312418/katalog/12514832#12514832> (dostęp: 08.06.2018).

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-95-18>.

Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, projekt nr UD396, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r6738001869,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Inspekcji-Ochrony-Srodowiska-oraz-niektorych-i.html> (dostęp: 13.07.2018).

Uwagi Fundacji Panoptykon do projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 22 czerwca 2018 roku, https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/panoptykon_ms_uwagi_do_projektu_ustawy_o_inspekcji_ochrony_srodowiska_22.06.2018.pdf (dostęp: 17.07.2018).

Rozwój samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej

MAREK JAKUBIAK

Dr hab., prof. Politechniki Warszawskiej
Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Streszczenie

Niniejsza praca dotyczy organizacji i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej. Nawiązując do opisanych krótko systemów administracji lokalnej na ziemiach polskich z okresu rozbiorów, skoncentrowano się najpierw na trudnościach, jakie władze państwowe napotykały przy wypracowywaniu lokalnych struktur władzy po odzyskaniu niepodległości. Zasadniczą przyczyną problemów było zróżnicowanie poziomu i formy samorządności terytorialnej w poszczególnych zaborach. Poruszono kwestię działań rządu polskiego na rzecz odbudowy samorządności z zachowaniem właściwych relacji między administracją centralną a jednostkami samorządu terytorialnego. Zwrócono uwagę na fakt, że czynnikiem wpływającym w istotnym stopniu na działalność władz był początkowo brak jednoznacznie określonych granic państwowych. Utrudniało to unifikację całego systemu administracyjnego Polski międzywojennej.

W pracy przedstawiono również proces kształtowania struktury samorządu terytorialnego oraz zmiany zachodzące w tym obszarze równoległe ze zmianami politycznymi. Zostało to ujęte na tle zapisów tzw. konstytucji marcowej i kwietniowej oraz przepisów wykonawczych. Istotnym zagadnieniem, które również zostało omówione, była kwestia obowiązków i zadań spoczywających na władzach lokalnych oraz zasad ich finansowania.

W podsumowaniu przedstawiono syntetyczną ocenę procesu tworzenia samorządów terytorialnych w II Rzeczypospolitej.

Abstract

This paper concerns the organization and development of territorial self-government in interwar Poland. Referring to the described briefly administration of Polish territories from the period of the partitions, the focus was set on the difficulties that state authorities faced in developing local power structures after gaining independence. The main reason for these problems was the diversification of the level and form of territorial self-government in particular parts of divided country. The issue of Polish government's actions for the reconstruction of self-government, maintaining proper relations between central administration and local government units, was raised. Emphasized was the fact that the factor significantly affecting the activity of authorities was initially lack of clearly defined state borders. This impeded the unification of entire administrative system of interwar Poland. Also the process of shaping the territorial self-government structure and changes in this area parallelly with political alterations were presented. This has been considered on the background of so called March Constitution and April Constitution and executive acts. Another important issue were responsibilities and tasks incumbent on local authorities and the principles of their financing. In the summary a synthetic evaluation of process of shaping the territorial self-governments in the Second Republic was presented.

1. Stan administracji terytorialnej na ziemiach polskich przejętych od zaborców

Stan prawny samorządu terytorialnego w chwili odzyskania przez Polskę niepodległości był niezwykle skomplikowany. Każda z części Rzeczypospolitej należących do różnych zaborców posługiwała się odmiennymi normami prawnymi zarówno w zakresie przepisów ustrojowych, kompetencyjnych, jak i nazw władz, instytucji, organów itp. W opinii wielu historyków w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego państwa różnice dzielnicowe nie były tak silne jak w obszarze samorządu terytorialnego.

Państwa zaborcze organizowały samorząd na ziemiach polskich nie z poczucia niezbędnej potrzeby jego istnienia, ale pod presją pewnych socjalnych i rewolucyjnych prądów, jakie ujawniały się wśród społeczeństwa. Władze obawiały się, że w ramach samorządu Polacy będą mogli w legalny sposób prowadzić działalność nie tylko dla dobra lokalnej społeczności, lecz także na rzecz odzyskania niepodległości. Niemniej ze względu na wspomniane naciski i zakorzenioną w Polsce przedrozbiorowej tradycję funkcjonowania władzy terytorialnej¹ rządy zaborcze umożliwiały tworzenie struktur samorządowych. Miały one najczęściej formułę znacznie ograniczoną pod względem zakresu działania i wielkości środków materialnych, a przede wszystkim zgodną z prawodawstwem obowiązującym na terytorium danego mocarstwa. Zostało to wyraźnie określone w akcie finalnym kongresu wiedeńskiego z 11 kwietnia 1815 roku, który m.in. postanawiał, że: „Polacy – poddani mocarstw, które go zawierają, otrzymają przedstawicielstwo i instytucje narodowe, ustalone stosownie do rodzaju politycznego istnienia, jaki każdy z rządów uzna za pożyteczne i odpowiednio im przyznać”².

¹ W Polsce już w drugiej połowie XVI wieku wykształcił się ustrój federacyjny z sejmikami ziemskimi jako najwyższymi organami lokalnymi – zob. S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego, ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe (Nakł. Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 1984, s. 13.

² J. Skowronek, *Od Kongresu Wiedeńskiego do Nocy Listopadowej*, (w): *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, t. 3, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 3.

Najsłabiej rozwinięty system władzy samorządowej funkcjonował na terenach centralnych ziem polskich podporządkowanych Rosji w obszarze Królestwa Polskiego. W administracji terenowej Królestwa Polskiego do roku 1861 praktycznie na żadnym szczeblu nie było organów samorządowych. Podjęte w tymże roku działania z inicjatywy A. Wielopolskiego przyniosły ograniczone rezultaty w postaci powołania rad powiatowych i miejskich, których członkowie byli wprawdzie wybierani, ale musieli legitymować się wysokim cenzusem majątkowym. Upadek postania styczniowego przerwał działalność tych rad i do wybuchu I wojny światowej samorząd miejski i ziemski w Królestwie Polskim nie istniał. Jedynie na poziomie gmin wiejskich przeprowadzono w 1864 roku reformę wprowadzającą samorząd w postaci tzw. zebrań gminnych i zebrań gromadzkich, które wybierały urzędników (wójta i ławników w gminie oraz sołtysa w gromadzie), a także decydowały o najważniejszych sprawach gospodarczo-finansowych. Mimo licznych ograniczeń samorządy gminne dawały miejscowej ludności wpływ na lokalne sprawy publiczne³.

Na ziemiach polskich zaboru pruskiego administracja lokalna o charakterze samorządowym funkcjonowała na trzech szczeblach władzy terenowej: powiatu oraz gminy (miejskiej i wiejskiej). Wydane w 1879 roku przepisy wprowadzały dualizm w powiecie, wydzielając administrację rządową i samorządową. Podstawowym organem tej ostatniej był sejm powiatowy złożony z wybieranych co sześć lat przedstawicieli sejmików powiatowych i rad miejskich. Sejm wybierał swojego przewodniczącego, nazywanego marszałkiem, oraz organy wykonawcze: wydział powiatowy i dyrektora (starostę) krajowego. W ramach swoich kompetencji sejm powiatowy opiniował projekty rządowych przepisów prawnych oraz zajmował się bezpośrednio takimi sprawami, jak: drogi, dobroczynność publiczna, szkolnictwo rolnicze, kasy oszczędnościowe i ochrona przeciwpożarowa⁴.

Powiaty, obejmujące wsie i mniejsze miasta, stanowiły niższy szczebel podziału terytorialnego i administracyjnego Prus. Władzę administracyjną i policyjną w powiatach sprawowali mianowani przez króla landraci (starostowie). W 1872 roku na mocy ustawy powiat stał się podstawową jednostką terytorialną w strukturze powiązanych ze sobą jednostek administracji rządowej i samorządowej. Sejmik powiatowy otrzymał prawa uchwałodawcze i kontrolne oraz znaczne uprawnienia finansowe, ale jego przewodniczącym był landrat, łącząc w ten sposób funkcję szefa

³ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 149–156.

⁴ Ibidem, s. 183.

administracji rządowej (wydziału powiatowego) i samorządowej. Wybory do sejmiku odbywały się w trzech kuriach: gmin wiejskich, miast oraz większej własności ziemskiej. Ta ostatnia kuria miała przewagę w liczbie mandatów nad pozostałymi, a dodatkowo ordynacja wyborcza zapewniała priorytet obszarom, głównie pochodzenia niemieckiego. W powiatach prowincji poznańskiej utrzymano strukturę stanową sejmików ściśle uzależnionych od władzy rządowej, co wynikało ze szczególnie restrykcyjnej polityki antypolskiej w tym regionie⁵.

W zaborze pruskim stosunkowo najszersze uprawnienia miały samorządy na szczeblu gmin miejskich. W Prusach już w roku 1808 uregulowano ustawowo ustrój miast ze znacznym zakresem kompetencji organów kolegialnych: rady miejskiej wybieranej bezpośrednio przez mieszkańców oraz magistratu, powoływanego i kontrolowanego przez radę. Warto podkreślić, że nowe przepisy wprowadzono do miast polskich ze znacznym opóźnieniem, np. w Poznaniu dopiero w roku 1832. Monarcha miał prawo rozwiązać radę miejską w dowolnym momencie, członkowie rady musieli być zatwierdzeni przez rząd, a decyzje organów miasta mogły być zawieszane przez władze rejencji⁶. Zdecydowanie większa zależność od władzy centralnej dotyczyła niemal do końca XIX wielu gmin wiejskich. Wójt kierujący gminą pochodził z nominacji rejencji, sołtysi we wsiach uwłaszczonych byli wyznaczani przez właściciela ziemskiego, a we wsiach nieuwłaszczonych wybierani przez lokalną społeczność, ale w obydwu przypadkach musieli zostać zatwierdzeni przez landrata (starostę). Dopiero ustawa z 1891 roku zaprowadziła właściwy samorząd terytorialny o szerokich kompetencjach. W małych gminach (do 40 mieszkańców) wszyscy członkowie tworzyli zgromadzenie gminy, czyli organ uchwałodawczy, a także wybierali władzę wykonawczą – sołtysa i ławników, zatwierdzanych przez landrata. W większych gminach członkowie wybierali radę gminną, która powoływała sołtysa i ławników również zatwierdzanych przez starostę powiatowego. Uprawnienia wyborcze członków gminy były uzależnione od ich statusu majątkowego i posiadanych nieruchomości. Podobnie jak w przypadku gmin miejskich do kompetencji gmin wiejskich należały sprawy własne i poruczone przez administrację rządową, a nadzór nad podejmowanymi uchwałami oraz realizacją zadań sprawowały wydziały powiatowe oraz starostowie⁷.

⁵ Ibidem, s. 184–185.

⁶ Rejencje były ogniwami administracji rządowej jako urzędy tzw. obwodów rejencyjnych wewnątrz prowincji (przyp. autora).

⁷ W. Witkowski, *Historia administracji...*, op. cit., s. 187–189.

Na terenach zaboru austriackiego samorząd terytorialny został ostatecznie ukształtowany w połowie XIX wieku w ramach autonomii tzw. krajów koronnych, którymi były m.in. Galicja oraz Śląsk (wraz ze Śląskiem Cieszyńskim). Szerokie uprawnienia ustawodawcze miał sejm krajowy, do którego wybory nie były ani powszechne, ani równe. Wyborcami mogli być wyłącznie posiadacze majątku płacący stosowne podatki (ok. 10% ludności), a system wyborczy dawał ogromną przewagę ziemiaństwu. Na czele sejmku stał marszałek krajowy mianowany przez cesarza, sejmku powoływał z grona posłów Wydział Krajowy jako organ wykonawczy, a także nadzorujący niższe szczeble samorządu terytorialnego. Samorządność powiatowa wprowadzona w Galicji w 1866 roku charakteryzowała się dualizmem. Starosta powiatowy stał na czele wybieralnego organu uchwałodawczego, czyli rady powiatowej, natomiast marszałek powiatu kierował powoływanym przez radę wydziałem powiatowym, czyli organem zarządzającym i wykonawczym⁸. Rady i wydziały powiatowe zajmowały się wszystkimi sprawami wewnętrznymi powiatu w zakresie gospodarki i finansów, prowadziły także nadzór nad gminami. Austriacka ustawa samorządowa z 1862 roku wprowadziła zasadę jednolitości ustrojowej gmin wiejskich i miejskich. Rada gminy wybierana na podobnych zasadach jak w przypadku wyborów do sejmku krajowego stanowiła organ uchwałodawczy i nadzorczy w stosunku do powoływanego przez nią kolegium zwierzchności jako organu wykonawczego. Zarówno radzie, jak i kolegium zwierzchności przewodniczył naczelnik (zwany też wójtem), który miał jednocześnie szerokie kompetencje w podejmowaniu decyzji jednoosobowych, oddzielonych od zadań wykonawczych zwierzchnictwa⁹. Mimo że wybory do organów samorządu terytorialnego w zaborze austriackim były mniej demokratyczne niż w zaborze pruskim, to zakres autonomii oraz obszar działalności były zdecydowanie większe.

W czasie I wojny światowej na obszarze centralnych ziem polskich zaszły istotne zmiany – w 1915 roku na teren Królestwa Polskiego wkroczyły wojska państw centralnych, wypierając Rosjan. Okupacja niemiecka objęła północno-zachodnie ziemie Królestwa z Warszawą i Łodzią, na których utworzono Generalne Gubernatorstwo Warszawskie. Tereny południowe Królestwa zajęli Austriacy, tworząc Generalne Gubernatorstwo Lubelskie. Władze okupacyjne, chcąc zdobyć przychylność Polaków i zapewnić efektywne zarządzanie gospodarką wojenną, ustanowiły organy samorządu terytorialnego o stosunkowo szerokim zakresie kompetencji, oczywiście

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 79.

⁹ Ibidem.

pod nadzorem niemieckiego lub austriackiego zarządu cywilnego. W miastach Gubernatorstwa Warszawskiego powołano rady miejskie jako organy uchwałodawcze i nadzorcze oraz magistraty z burmistrzami (prezydentami w przypadku dużych aglomeracji) na czele jako organy wykonawcze. Członków rady wyłaniano w drodze wyborów kurialnych, członków magistratu wybierała rada, a burmistrzami (prezydentami) byli na ogół obywatele niemieccy. Gminy miejskie otrzymały osobowość prawną, językiem urzędowym był polski, a w stosunkach z władzami – niemiecki. Organami samorządu miejskiego na terenie Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego były również rady miejskie i magistraty powoływane w podobny sposób jak w Gubernatorstwie Warszawskim. Organ samorządowe miast zajmowały się m.in. sprawami finansowymi, instytucjami komunalnymi, sprawami zdrowotnymi, oświatą i bezpieczeństwem. Finanse miast były ściśle kontrolowane przez władze okupacyjne, w pozostałych obszarach rady i magistraty miały większą swobodę działania. Ustrój samorządów wiejskich w obydwu gubernatorstwach opierał się na zasadach i strukturach istniejących wcześniej w zaborze pruskim i austriackim. Pewną zmianą na terenach okupowanych przez Niemców było zastępowanie zgromadzeń gminnych radami. Władze niemieckie powołały na początku 1916 roku samorzady powiatowe z sejmikami jako organami uchwałodawczymi i naczelnikami, którzy byli przewodniczącymi sejmików i jednocześnie pełnili funkcję organu wykonawczego. Naczelnicy mieli bardzo szerokie kompetencje, co ograniczało znaczenie sejmików. W Gubernatorstwie Lubelskim istniały podobne struktury samorządowe na szczeblu powiatu, wprowadzone jednak dopiero pod koniec 1917 roku. Organem uchwałodawczym był sejmik, którego członków wybierano w systemie kurialnym. Korzystną różnicą w stosunku do Gubernatorstwa Warszawskiego był wybór przez sejmik organu wykonawczego w postaci wydziału powiatowego z komendantem na czele¹⁰.

Należy podkreślić, że mimo znacznej kontroli ze strony władz okupacyjnych działalność samorządów lokalnych przynosiła wymierne korzyści, szczególnie ze względu na budowanie sprawnych struktur administracyjnych, tak potrzebnych w odradzającym się państwie polskim.

¹⁰ W. Witkowski, *Historia administracji...*, op. cit., s. 298–302.

2. Tworzenie podstaw prawnych systemu samorządności terytorialnej w II Rzeczypospolitej

Jednym z najistotniejszych czynników w procesie tworzenia jednolitej struktury samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej było uchwalenie na drodze parlamentarnej ustaw zawierających jego status i kompetencje. Należało przy tym zachować zasadę decentralizacji administracji oraz określić zakres działalności władz samorządowych w ramach obowiązującego prawa państwowego. Do najważniejszych aktów prawnych legitymizujących w latach 1918–1939 m.in. strukturę organizacyjną i zakres działalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego należały konstytucja marcowa z 22 marca 1921 roku oraz konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 roku. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że obie konstytucje były rezultatem politycznych działań podsumowujących poszczególne okresy kształtowania się całego systemu administracji publicznej, natomiast akty prawne inicjujące funkcjonowanie władz lokalnych były wprowadzane w II Rzeczypospolitej jeszcze w okresie poprzedzającym wydanie ustaw sejmowych. Przykładem może być Dekret z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim wydany przez naczelnika państwa Józefa Piłsudskiego. Dokument ten sygnowany dodatkowo przez prezesa Rady Ministrów Ignacego Paderewskiego oraz ministra spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego zawierał regulacje dotyczące gminy miejskiej, w tym jej struktury organizacyjnej i zakresu działania¹¹. Na jego podstawie zostały powołane do funkcjonowania organa administracyjne odpowiedzialne za wytyczanie zadań realizacyjnych (rada miejska) oraz za ich realizację (magistrat). Istotną część stanowił również rozdział dotyczący sposobu nadzorowania miast przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Świadczyło to o staraniach politycznych, by system administracji terytorialnej uwzględniał demokratyczną zasadę kontroli organów administracyjnych różnego szczebla przez organa, którym podlegały z mocy prawa państwowego. Wydanie niniejszego dekretu pozwalało z mocą ustawy tymczasowej określić zasady funkcjonowania samorządu miejskiego na ziemiach polskich dawnego zaboru rosyjskiego. Gmina miejska uzyskiwała status samorządnej jednostki terytorialnej i osoby publiczno-prawnej¹².

Proces ujednolicania administracji lokalnej na obszarze całego kraju oraz wprowadzanie odpowiednich zmian prawnych wymagały także reorganizacji zasad funkcjonowania samorządu

¹¹ Dekret o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 roku, Dz.U. 1919, nr 13, poz. 140.

¹² Ibidem, art. 2.

terytorialnego w byłej dzielnicy zaboru pruskiego. Od sierpnia 1919 roku zaczęła obowiązywać ustawa o tymczasowej organizacji zarządu dzielnicy pruskiej. W związku z tym „ziemie b. dzielnicy pruskiej, które z mocy postanowień Traktatu Wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919 r. stały się nierozzerwalną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają całkowicie władzy organów centralnych, tj. Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelnika Państwa”¹³.

Tempo i kierunki unifikacji systemu administracyjnego II Rzeczypospolitej zależały w bardzo dużej mierze od wyników plebiscytów przeprowadzanych na terenach, których przynależność administracyjna po pierwszej wojnie wciąż pozostawała sporna. Dotyczyło to okręgów mazursko-warmińskiego, kwidzyńskiego oraz śląskiego. Pierwsze dwa plebiscyty odbyły się na mocy ustaleń traktatu wersalskiego 11 lipca 1920 roku, kolejny zaś – w okręgu śląskim – niecały rok później. Niekorzystne dla Rzeczypospolitej rezultaty przeprowadzonych plebiscytów opóźniły rozwiązanie konfliktów granicznych i wdrożenie jednolitego, zdecentralizowanego systemu administracyjnego, który obejmowałby terytorium całego kraju. Problem zorganizowania samorządu o określonej pozycji w zarządzaniu państwem wciąż pozostawał do końca nierozwiązany. W tej sytuacji rząd, współdziałając z władzą ustawodawczą, podjął intensywniejsze działania na rzecz uregulowań prawnych związanych z systemami administracji lokalnej na terytoriach już odzyskanych.

Wymiernym efektem prac legislacyjnych była konstytucja marcowa z 1921 roku. Należy zwrócić uwagę, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości był to pierwszy akt prawny tej rangi, zawierający artykuły regulujące status i kompetencje samorządu oraz zasady jego współpracy z administracją rządową. W aspekcie rozwoju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej istotny był zapis, na mocy którego ustrój państwa miał opierać się na zasadzie szerokiego zakresu uprawnień konstytucyjnych nadanych władzom lokalnym. Odpowiedzialność za ich działalność w zgodzie z powszechnie obowiązującym prawem państwowym miała spoczywać na właściwych przedstawicielstwach¹⁴.

Zgodnie z konstytucją marcową samorząd terytorialny był traktowany jako najpowszechniejsza i najpełniejsza forma realizacji modelu administracji publicznej zdecentralizowanej. Decentralizacja oznaczała w praktyce przyznanie samorządowi publicznych praw podmiotowych i nadanie mu osobowości prawnej. Organa

¹³ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, Dz.U. 1919, nr 64, poz. 385.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

samorządowe uzyskały możliwość stanowienia prawa lokalnego. Niezależnie jednak od wprowadzonych zmian systemowych kompetencje samorządu zależały od podziału terytorialnego państwa, który stanowił domenę władztwa państwowego¹⁵. Państwo miało za zadanie sprawować nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego poprzez wydziały samorządu wyższego stopnia, nadzór ten mogły jednak w drodze oddzielnej ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu¹⁶.

W roku 1921 na czele utworzonego rządu pozaparlamentarnego stanął Antoni Ponikowski. W swoim exposé, wygłoszonym w sejmie 27 września, nowy premier za niezwykle istotne uznał skoncentrowanie się na jednoznacznym określeniu zakresu kompetencji samorządu terytorialnego: „W związku z ujednostajnieniem administracji na terenie całego państwa będzie wprowadzony samorząd w tych dzielnicach, które go jeszcze nie posiadają. Rząd dąży do najrychlejszego ustania tymczasowości w organizacji o działalności samorządu, do oparcia go na wszystkich stopniach o ustawy ujednostajnione dla całej Rzeczypospolitej z uwzględnieniem wszakże właściwości gospodarczych poszczególnych dzielnic. Przewodnią myślą Rządu jest, by poszczególne organy samorządu (gminne, powiatowe i wojewódzkie) były zharmonizowane z sobą a zarazem w organizacji swej i działalności zespolone w jedną całość z organami administracji państwowej”¹⁷. Przystępując do realizacji przyjętych przez premiera postulatów, Rada Ministrów wydała kilka rozporządzeń prowadzących do unormowania sytuacji prawno-administracyjnej na obszarze byłego zaboru pruskiego. Dwa z nich datowane na 12 sierpnia 1921 roku dotyczyły wyborów do sejmików wojewódzkich oraz powiatowych, kolejne natomiast wprowadzały zmiany w obowiązujących przepisach o organizacji prowincjonalnych władz administracyjnych ogólnego zarządu (tj. wojewodów i urzędów wojewódzkich) na obszarze byłej dzielnicy pruskiej¹⁸.

W okresie rządów pozaparlamentarnych z A. Ponikowskim jako premierem udało się dokonać reform administracyjnych, które w znacznym stopniu wpłynęły na stabilizację granic II Rzeczypospolitej. Niewątpliwie do takich należały działania na rzecz ostatecznego zakończenia sporu z Litwą o przynależność

¹⁵ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II RP. Aspekty ustrojowo-polityczne*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2003, s. 27–35.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1921 roku..., op. cit., art. 70.

¹⁷ B. Sygit (red.), *Exposé premierów polskich 1918–1997*, Wydawnictwo „Zapolex Media”, Toruń 2000, s. 108.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1921 roku w sprawie przekazania Ministrowi Skarbu administracji skarbowej na terenie b. dzielnicy pruskiej, Dz.U. 1922, nr 4, poz. 19.

Wilna oraz jednoznacznego określenia statusu administracyjnego ziem dawnej Galicji Wschodniej. O przyłączeniu Wilna do Polski lub do Litwy miały zdecydować wybory rozpisane na dzień 8 stycznia 1922 roku. Mieszkańcy w zdecydowanej większości opowiedzieli się za przyłączeniem Wilna do Polski, co zostało uregulowane aktem Rady Ministrów, nakazującym jednoznaczne określenie statusu władz administracyjnych na tym terenie¹⁹. Kontynuując działania podjęte przez rząd Ponikowskiego, późniejszy gabinet kierowany przez Juliana Nowaka wydał rozporządzenie w sprawie rozciągnięcia na ziemię wileńską mocy obowiązujących dekretów o tymczasowej ordynacji powiatowej oraz o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych²⁰. Sprawę zwierzchnictwa administracyjnego Rzeczypospolitej na terenach Galicji Wschodniej rozstrzygnięto dopiero we wrześniu 1922 roku, gdy z inicjatywy już następnego gabinetu została uchwalona przez Sejm ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego²¹. Na mocy nowej ustawy województwa zyskiwały status jednostek samorządowych, a stanowienie prawa lokalnego należało od tej pory do sejmików wojewódzkich. Wszystkie jednak musiały być w pełni zgodne z ustawami państwowymi²².

Po długich negocjacjach z Radą Ligi Narodów udało się rządowi Ponikowskiego doprowadzić do podpisania 15 maja 1922 roku dokumentu zwanego niemiecko-polską konwencją genewską w sprawie podziału Górnego Śląska. Przejęcie przez Polskę kompetencji administracyjnych na tym obszarze zostało oficjalnie potwierdzone uchwaloną przez Sejm ustawą z 24 maja 1922 roku. Na jej mocy Sejm II Rzeczypospolitej zatwierdził konwencję genewską, upoważnił naczelnika Piłsudskiego do jej ratyfikacji oraz zlecił wykonanie ustawy Ministrowi Spraw Zagranicznych²³.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1922 roku w przedmiocie władz administracyjnych Drugiej Instancji na Ziemi Wileńskiej, Dz.U. 1922, nr 47, poz. 410.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 roku w sprawie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązujących dekretów o tymczasowej ordynacji powiatowej, o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz.U. 1922, nr 82, poz. 726.

²¹ Ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz.U. 1922, nr 90, poz. 829.

²² Ibidem, art. 9.

²³ Ustawa z dnia 24 maja 1922 roku w przedmiocie ratyfikacji konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie dnia 15 maja 1922 roku, Dz.U. 1922, nr 44, poz. 370.

Istotne zmiany w polityce terytorialnej państwa polskiego następowały stopniowo od 1923 roku. Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych podjął bardzo intensywne działania mające na celu ustawowe określenie zasad funkcjonowania ustroju administracji lokalnej. Determinacja, z jaką przedstawiciele tego departamentu przystąpili do prac związanych z tym zagadnieniem, wynikała w dużej mierze ze stanowiska rządowej Komisji Reformy Administracji, powołanej przez ówczesnego premiera Władysława Sikorskiego. W rezultacie doprowadzono do ustalenia ogólnokrajowych wytycznych, które następnie stały się załącznikiem projektów ustaw o samorządzie wojewódzkim oraz powiatowym, jak również modelem struktury administracyjnej gmin wiejskich i miast. Dzięki pracom tej komisji w lutym 1923 roku sejmiki wojewódzkie uzyskały uprawnienia uchwałodawcze na szczeblu lokalnym. Ponadto wprowadzono zasadę wyboru członków zawodowych do organów wykonawczych²⁴. Od 1924 roku podejmowano liczne próby zgłaszania do parlamentu ustaw samorządowych, które pozwoliłyby na wprowadzenie regulacji umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie aparatu administracyjnego na szczeblu lokalnym, z uwzględnieniem podległości ustawom państwowym. Ich głównym inicjatorem była Rada Ministrów w okresie rządów „Chjeno-Piasta”, która przygotowała, a następnie doprowadziła do wniesienia pod obrady Sejmu projekty ustaw o gminie wiejskiej, gminie miejskiej, sejmikach powiatowych oraz projekty odpowiednich ordynacji wyborczych²⁵. Jednym z bardziej kompleksowych był projekt zgłoszony do rozpatrzenia przez Sejm 12 lutego 1924 roku, który określał zakres kompetencji i zadań dla każdej z jednostek samorządu terytorialnego oraz zakres uprawnień wynikających z ich statusu w administracji publicznej. Na tej podstawie gminy ponosiłyby odpowiedzialność za bezpieczeństwo i ochronę życia mieszkańców, stan środków komunikacji, poziom upowszechniania kultury wśród mieszkańców oraz zapewnienie dzieciom i młodzieży dostępu do edukacji. Ponadto na zarządach gmin miałyby spoczywać obowiązki prowadzenia ewidencji ludności na administrowanym obszarze, jak również możliwie szybkie rozpowszechnianie w lokalnej społeczności informacji o istotnych dla niej ustawach, przepisach czy innych rozporządzeniach wydawanych przez władze samorządowe lub państwowe. Jako osoba prawna gmina miałaby prawo do dysponowania majątkiem w zakresie dopuszczonym ustawami państwowymi. Organem uchwałodawczym

²⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, (w:) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Zakład Graficzny Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 144–145.

²⁵ *Ibidem*, s. 145.

i nadzorującym byłaby rada gminna, kierowana przez wójta i wybierana przez wszystkich mieszkańców gminy. Rada z kolei wyznaczałaby zarząd, czyli organ wykonawczy, kierowany również przez wójta. Organa te miały być ustawowo zobligowane do realizacji powierzonych im zadań i byłyby z tego rozliczane przez organ zwierzchni, jakim miał być wydział powiatowy²⁶.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgłoszone w 1924 roku projekty ustaw gminnych zawierały elementy niespotykane wcześniej w polskim prawodawstwie, jak np. zasada pluralizmu wyborczego polegająca na uzyskiwaniu przez wyborców dodatkowych głosów w przypadku, gdy ukończyli 40. rok życia i mogli udokumentować odpowiedni poziom wykształcenia. Innym exemplum było wprowadzenie dłuższej niż zwyczajowo kadencji organów administracyjnych, które miałyby trwać po sześć lat, a nie cztery. Samorząd na szczeblu powiatu w ramach proponowanego projektu ustawy miał pełnić funkcję nadzorczą wobec gmin. Jednocześnie miał współuczestniczyć w zarządzaniu majątkiem państwa. Według projektu do kompetencji związanych bezpośrednio z życiem społecznym należało zapewnienie mieszkańcom powiatu właściwego bezpieczeństwa, opieki medycznej, podnoszenie poziomu kultury i oświaty oraz zapewnienie odpowiednich środków komunikacyjnych gwarantujących mobilność²⁷. Powiat, podobnie jak wyższe jednostki terytorialne, miał posiadać sejmik, do którego przedstawiciele wybierano by w kuriach, zgodnie z podziałem wyborców na cztery grupy zawodowe. Władzę wykonawczą powiatu tworzyłyby wydział powiatowy mianowany przez sejmik, a uchwałodawczą – wybieralna rada powiatowa²⁸.

Wiele wskazywało na to, że zaproponowane projekty ustaw staną się przełomem w trwającym prawie sześć lat procesie kształtowania ostatecznego modelu strukturalnego administracji terytorialnej w odrodzonej Polsce. Niestety wraz z rozpoczęciem drogi legislacyjnej już na etapie dyskusji sejmowych dochodziło do licznych sporów pomiędzy posłami reprezentującymi różne partie polityczne. Aby zapobiec eskalacji konfliktów, zdejmowano projekty z obrad sejmowych. Kolejne próby walki o przeforsowanie tych projektów w Sejmie podjęły PSL-Piast, PSL-Wyzwolenie, Stronnictwo Chłopskie i PPS dopiero po przewrocie majowym²⁹.

²⁶ W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej*, Towarzystwo Wydawnicze Ignis, Warszawa 1923, s. 7, 17.

²⁷ W. Wakar, *Zagadnienie samorządu...*, op. cit., s. 31.

²⁸ *Ibidem*, s. 42–43.

²⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 146.

3. Samorząd terytorialny w okresie rządów sanacyjnych

Powołany po zamachu majowym nowy rząd Kazimierza Bartla z inicjatywy marszałka Piłsudskiego podejmował wysiłki na rzecz stopniowego zmniejszania kontroli parlamentu nad władzą wykonawczą. 2 sierpnia 1926 roku uchwalono tzw. nowelę sierpniową, na podstawie której została zmieniona i uzupełniona treść dotychczas obowiązującej konstytucji z marca 1921 roku³⁰. Zmiany te przyczyniły się do naruszenia dotychczasowego trybu prac sejmowych i spowodowały zwiększenie uprawnień prezydenckich. Układ ten nie pozostawał zatem bez wpływu na kierunek przeprowadzanych reform państwowych, w tym również administracyjnych. Ze względu na tendencje sanacji do upowszechniania polityki pro-państwowej z silnym aparatem administracyjnym szerszy zakres samorządności obywatelskiej wydawał się trudny do osiągnięcia. Wyrazem tego kierunku działań politycznych był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z 25 lutego 1927 roku, w którym obligowano organa administracji rządowej do tego, by bardzo rygorystycznie nadzorowały jednostki administracji terytorialnej, kontrolując to, czy ich działalność jest zgodna z obowiązującą ustawą. Impulsem do wydania tego okólnika było przekonanie władz sanacyjnych, iż samorząd jako podmiot wchodzący w skład suwerennego państwa nie może stanowić wartości samej w sobie. Władze państwowe natomiast są upoważnione do tego, by dopasowywać środki nadzoru nad samorządami w zależności od aktualnych potrzeb polityczno-społecznych. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie zakresu nadzoru nad aparatem administracji lokalnej nie było dokładnie sprecyzowane, co po 1926 roku dawało możliwość dość swobodnej interpretacji przez władze państwowe³¹. W ramach Departamentu Samorządu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych powołano nowe wydziały odpowiedzialne za przebieg dokonywania czynności nadzorczych. Należały do nich m.in. wydziały: Administracji Samorządowej, Finansów Komunalnych oraz Komunalnej Polityki Gospodarczej³².

Analizując wysiłki polityków podejmowane w celu sprecyzowania jednoznacznych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej, należy podkreślić, że istotną przeszkodą w realizacji tego założenia był brak ustawy samorządowej. Wprawdzie pojawiały się różnego rodzaju projekty tego typu aktów prawnych, dotyczące np. podziału zadań

³⁰ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

³¹ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, op. cit., s. 255–256.

³² Departament Samorządu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, „Kraj” 1928, nr 36.

między administrację państwową a administrację samorządową (czerwiec 1927 roku), jednakże liczne głosy sprzeciwu ze strony reprezentantów partii politycznych, jak również wydane w niepełna rok później Rozporządzenie Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej nie uwzględniały rozróżnień w sposobie realizacji zadań na tzw. zadania własne i poruczone. Uzasadniano to obawą o problemy z klasyfikacją – co jest zadaniem państwa, a co samorządu.

Komplikacje związane z formowaniem się struktury administracji terytorialnej II Rzeczypospolitej wywarły bezpośredni wpływ na przebieg wyborów samorządowych na terenach byłych zaborów. Wybory przeprowadzone w 1927 roku na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego odbyły się bez uchylania ustawy z 1922 roku, a te zorganizowane trzy lata później okazały się niepełne, ponieważ nie objęły swoim zasięgiem Warszawy. W dawnej Galicji utrzymywał się samorząd powiatowy, który działał na zasadach austriackich, a więc niezgodnie z konstytucją marcową. W rezultacie zamiast wyborów do rad powiatowych nominowano tymczasowych zarządców, komisarzy i starostów. Jedynie w dawnym zaborze pruskim wybory przebiegły już zgodnie z polskim prawem³³. Wobec zaistniałej sytuacji Prezydium Rady Ministrów podjęło decyzję o instytucjonalizacji różnorodnych koncepcji dotyczących regionalizacji kraju. Na podstawie tej decyzji powołano Prezydium Komisji ds. Studiów, która opracowała statut wojewódzkiego komitetu regionalnego. Zadaniem tej instytucji miało być przede wszystkim inicjowanie różnych przedsięwzięć w zakresie regionalnym oraz opiniowanie działań wojewody w obszarze polityki regionalnej. W założeniu miały powstać również komitety regionalne odpowiedzialne za poszczególne sektory gospodarki, administrację i inwestycje, które w uporządkowany sposób (na specjalnych obradach plenarnych) byłyby odpowiedzialne za realizację prac samorządowych na szczeblu wojewódzkim. Niestety w praktyce starania rządu nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Wprawdzie w 1928 roku powstało kilka wojewódzkich komitetów regionalnych, ale gdy z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęto zakładanie tych komitetów na niższych szczeblach samorządowych (wychodząc od powiatowego), to wkrótce zaniechano działania i praktycznie nastąpiła likwidacja komitetów regionalnych³⁴.

³³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 146–147.

³⁴ M. Grzybowska, *Koncepcje regionalistyczne a podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, r. 15, nr 6, s. 35.

Przełomowa w kwestii uregulowania zasad funkcjonowania i organizacji strukturalnej samorządu terytorialnego okazała się tzw. ustawa scaleniowa z 1933 roku³⁵. Elementem odróżniającym ustawę scaleniową od wcześniejszych aktów prawnych były zapisy rozdziału 1, z których jednoznacznie wynikało, że przepisy ustawy będą obowiązywać na terenie całego kraju z wyjątkiem województwa śląskiego. Na jej podstawie znacznie zmienił się ustrój gmin wiejskich i miejskich oraz powiatów. Organem stanowiącym i kontrolującym w gminie wiejskiej była rada gminna, w gminie miejskiej – rada miejska, a w powiatowym związku samorządowym³⁶ – rada powiatowa. Ustawa scaleniowa z 1933 roku zawierała również szczegółowe wytyczne dotyczące organizacji przez starostę powiatowego wyborów do rad gminnych wiejskich i miejskich³⁷. Radni byli wybierani w lokalnych wyborach na zasadzie głosowania powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego³⁸. W gminach wiejskich organem, który łączył kompetencje zarządcze i wykonawcze, był zarząd gminny, w miejskich – zarząd miejski, a w powiatach – wydział powiatowy. Na czele każdego z zarządów stał odpowiednio: wójt na wsiach, burmistrz w miastach lub prezydent w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, w powiatach zaś starosta. Na wszystkie te funkcje oraz na członków zarządów i wydziałów powiatowych były powoływane osoby o ustawowych kompetencjach przez właściwe rady, ale z wymogiem zatwierdzenia przez odpowiedni organ administracji rządowej.

Na mocy nowej ustawy innowacją prawną w systemie sprawowania władzy lokalnej było rozróżnienie gminy wiejskiej i gromady. Za gminę wiejską uważano samorządną jednostkę terytorialną, do której należały różnej wielkości wsie, mniejsze miejscowości czy kolonie, a jej obszar wynikał z zakresu wspólnych interesów, jakie łączyły mieszkańców. Jeżeli gminę wiejską tworzyła jedna wieś, wówczas stanowiła spójną jednostkę administracyjną i nie podlegała dalszym podziałom. W sytuacji gdy gmina składała się więcej niż z jednej wsi, to na mocy ustawy zostawała podzielona na gromady. Organ uchwalający w gromadach stanowiły wybieralna rada gromadzka lub zebranie gromadzkie, natomiast organem wykonawczym był sołtys. Podobnie jak wszystkie urzędy i stanowiska w administracji lokalnej, również sołtys oraz

³⁵ Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

³⁶ Każdy powiat administracyjny stanowił jednocześnie powiatowy związek samorządowy, w skład którego wchodziły wszystkie gminy wiejskie i miasta niewydzielone, położone na obszarze danego powiatu (przyp. autora).

³⁷ Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku..., op. cit., art. 28–32.

³⁸ Ibidem, art. 2 oraz art. 3.

ewentualnie jego zastępcy – podsołtysi – byli wybierani przez radę gromadzką. Nowo wybrani sołtys oraz podsołtysi musieli zostać zatwierdzeni przez starostę powiatowego³⁹. Gromada pozostawała w związku z gminą wiejską, współdziałając z jej organami administracyjnymi na gruncie realizacji zadań samorządowych, zarządzała również sprawami finansowymi i społecznymi w swoim obrębie⁴⁰.

Ważnym punktem ustawy scaleniowej było zagwarantowanie kontroli zwierzchniej nad gromadami. Całkowity nadzór administracyjny nad gminami miał wydział powiatowy kontrolujący wywiązywanie się wójta z jego zadań, w tym kontrolnych w zakresie funkcjonowania gromady. Rada gminy miała nadzór nad działalnością zarządu, przyjmując przygotowywane przez jego pracowników sprawozdania budżetowe i opinie dotyczące wykazu bieżących potrzeb materialnych i inwestycyjnych mieszkańców gminy. Zgodnie z ustawą zarząd gminy natomiast miał zajmować się planowaniem budżetu i przygotowywać sprawy na posiedzenia rady gminy. W określonych przypadkach zarząd mógł zaciągnąć pożyczki i kredyty bankowe np. na cele inwestycyjne gminy, ale działając jedynie w porozumieniu z radą⁴¹.

Treść ustawy obejmowała także analogiczne do scharakteryzowanych regulacje dotyczące funkcjonowania gmin miejskich. Zasadniczo uprawnienia władcze w odniesieniu do niektórych problemów związanych z terytorium miejskim (np. likwidacja miast i przekształcenie w gminę wiejską lub gromadę) należały do kompetencji Rady Ministrów. Przed podjęciem działań administracyjnych rząd musiał wysłuchać w tej sprawie opinii rady miejskiej oraz wydziału powiatowego.

Do rad powiatowych organizowano wybory jawne, o charakterze pośrednim. Kolegium wyborcze składało się z radnych oraz członków zarządów poszczególnych gmin wiejskich i miejskich wchodzących w skład powiatu⁴². Nadzór państwowy nad całością organów ustrojowych powiatu otrzymywał Minister Spraw Wewnętrznych.

Ustawa z marca 1933 roku stanowiła bardzo istotny wkład w określenie zasad funkcjonowania jednostek administracji terytorialnej. Uzupełnieniem tej ustawy było wydane 24 października 1934 roku Rozporządzenie Prezydenta o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego⁴³. Celem tego rozporządzenia było uregulowanie spraw finansowych samorządu związanych

³⁹ Ibidem, art. 20.

⁴⁰ Ibidem, art. 17.

⁴¹ Ibidem, art. 43–44.

⁴² Ibidem, art. 57.

⁴³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1934, nr 94, poz. 850.

z przedłużającym się brakiem samowystarczalności budżetowej i zakończeniu prac powołanej do tego celu Komisji ds. Samorządu Terytorialnego, działającej przy Prezesie Rady Ministrów⁴⁴.

Rok później została uchwalona konstytucja kwietniowa. Treść tej ustawy zasadniczej dowodzi wyraźnie, że w porównaniu z konstytucją marcową kwestia samorządności wyraźnie ustąpiła miejsca zagadnieniom dotyczącym akcentowania silnej pozycji prezydenta, troski o jedność państwa oraz zwiększenia prerogatyw administracji państwowej. Problematyce struktury władz lokalnych zostało poświęconych kilka artykułów. Pierwszy z nich dotyczył podziału samorządu na gospodarczy i terytorialny, który miał trzy szczeble: gminny, powiatowy i wojewódzki⁴⁵. Dwa z ostatnich wymienionych szczebli jednostek samorządowych miały za zadanie wspomagać administrację centralną w efektywniejszym realizowaniu założeń jej polityki względem mieszkańców poszczególnych regionów. Pomimo wprowadzenia nadzoru rządu nad działalnością samorządów ustawodawcy konstytucji kwietniowej pozostawili samorządom możliwość wydawania norm obowiązujących na terytoriach lokalnych pod warunkiem ich zgodności z ustawami państwowymi, a także możliwość łączenia się w różnorodne związki, przynoszące niejednokrotnie korzyści ekonomiczne, a przede wszystkim realizację zadań o szczególnym charakterze. Z kolei samorząd gospodarczy obejmował izby rolnicze i zakłady przemysłowe⁴⁶.

Rezultatem dalszych prac nad systemem władztwa lokalnego było uchwalenie 5 sierpnia 1938 roku Ustawy o poprawie finansów samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Na kilka miesięcy przed II wojną światową nastąpiło również wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Skarbu rozporządzenia dotyczącego wykonania powyższej ustawy⁴⁷.

⁴⁴ A. Witkowski, *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Miscellanea Historico- Iuridica” 2015, tom XIV, z. 2, s. 9–10.

⁴⁵ Zapisy konstytucji marcowej i kwietniowej określały ogólne zasady ustanowienia samorządu na szczeblu wojewódzkim, ale został on zorganizowany jedynie w województwach poznańskim i pomorskim (przyp. autora).

⁴⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227, art. 72–76.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Skarbu o wykonaniu ustawy o poprawie finansów samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz.U. 1939, nr 36, poz. 235, 236.

4. Podsumowanie

Od początku odbudowy niepodległego państwa polskiego w społeczeństwie i w sferach rządzących panowało przekonanie o konieczności zbudowania silnego samorządu terytorialnego. Taki samorząd mógł skutecznie wykonywać szereg zadań administracji państwowej na szczeblu lokalnym za pośrednictwem własnych organów pochodzących z wyboru, hierarchicznie niezależnych i samodzielnych, działających jednak pod nadzorem i kontrolą państwa. Prace dotyczące wprowadzenia na obszarze II Rzeczypospolitej jednolitego ustawodawstwa samorządowego musiały być prowadzone stopniowo. Wynikało to przede wszystkim ze znacznego zróżnicowania systemów władzy lokalnej, będącego spuścizną po mocarstwach zaborczych. W pierwszym etapie udało się częściowo dostosować istniejące formy ustroju samorządu terytorialnego do potrzeb i celów odradzającego się państwa. Dopiero ustawa z 23 marca 1933 roku i związane z nią akty wykonawcze wprowadziły jednolity dla całego kraju system oraz rodzaje i nazwy organów samorządowych. Dzięki temu stworzono istotne więzy między poszczególnymi dzielnicami Polski. Analiza ustaw i rozporządzeń wydawanych w okresie rządów sanacji w przedmiocie administracji terytorialnej wskazuje, że podobnie jak w latach 1918–1926 nie udało się jednak w pełni zrealizować koncepcji samorządności, szczególnie na szczeblu wojewódzkim. Rozbieżności polityczne i wynikająca z nich niespójność poglądów co do ostatecznego kształtu lokalnego aparatu administracyjnego znacznie spowolniły proces jego unifikacji w skali ogólnokrajowej, a wybuch drugiej wojny światowej uniemożliwił dokończenie dzieła.

Bibliografia

- Departament Samorządu Ministerstwa
Spraw Wewnętrznych, „Kraj” 1928, nr 36.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II RP. Aspekty ustrojowo-polityczne*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2003.
- Grzybowska M., *Koncepcje regionalistyczne a podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, „Samorząd terytorialny” 2005, r. 15, nr 6.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, (w:) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Zakład Graficzny Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
- Płaza S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego, ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe (Nakł. Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 1984.
- Skowronek J., *Od Kongresu Wiedeńskiego do Nocy Listopadowej*, (w:) *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, t. 3, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987.
- Sygit B. (red.), *Expose premierów polskich 1918–1997*, Wydawnictwo „Zapolex Media”, Toruń 2000.
- Wakar W., *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej*, Towarzystwo Wydawnicze Ignis, Warszawa 1923.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Witkowski A., *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, tom XIV, z. 2.

Administracja publiczna a transport kolejowy. Od wykonywania prerogatyw państwa do organizacji działalności gospodarczej

STEFAN AKIRA JARECKI

Doktor

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji
Wykładowca KSAP

Streszczenia

Jednym z najważniejszych zadań państwa w obszarze transportu jest zapewnienie społeczeństwu i gospodarce niezawodnych usług transportu kolejowego. Tradycyjnie zadanie to było wykonywane poprzez bezpośrednie zaangażowanie administracji publicznej w świadczenie usług przewozów kolejowych. Działalność w zakresie transportu kolejowego była prowadzona przez przedsiębiorstwo państwowe, działające w ramach monopolu prawnego i silnie zintegrowane z krajową administracją. Tradycyjne przedsiębiorstwa kolejowe, takie jak PKP, nie były jednak w stanie zaoferować jakości usług oczekiwanej przez klientów, co doprowadziło do przeniesienia ruchu z kolei na inne rodzaje transportu, w szczególności na transport drogowy. Prawodawca unijny zdecydował, że aby zmienić tę sytuację i ożywić europejski przemysł kolejowy, konieczne jest wprowadzenie konkurencji na rynkach usług transportu kolejowego. Oznaczało to zasadniczą zmianę struktury przemysłu kolejowego w Polsce i tym samym struktury administracji publicznej odpowiedzialnej za ten sektor gospodarki. Administracja nadal jest odpowiedzialna za sytuację w sektorze transportu kolejowego, ale nie jest już bezpośrednio zaangażowana w świadczenie usług transportu kolejowego.

Abstract

One of the most important task of the state in the area of transport is to provide reliable railway transport services to the society and economy. Traditionally this task was realized through direct engagement of public administration in providing railway transport services. The railway transport activity was carried out by the state owned undertaking, operating under legal monopoly and highly integrated with national administration. However, the traditional railway undertakings, like PKP, were unable to offer the quality of service their customers expected of them, which led to a shift of traffic from rail to the other modes of transport, especially road transport. The EU legislator decided that to change this situation and to revitalise European railway industry it is necessary to introduce competition on the rail transport services markets. It meant a substantial change in organization structure of railway industry in Poland and therefore in structure of public administration responsible for this sector of economy. The administration is still responsible for the situation in railway transport sector, but is not directly engaged in providing of railway transport services anymore.

1. Wprowadzenie

Transport kolejowy odegrał istotną rolę w budowie niepodległego państwa polskiego, szczególnie w okresie II Rzeczypospolitej, kiedy kolej wciąż stanowiła podstawowy środek przemieszczania osób i ładunków. Niebagatelna była rola kolei w zespoleniu podzielonego wcześniej państwa i umacnianiu polskości poszczególnych ziem. Kolej miała ogromne znaczenie militarne i wpływ na rozwój gospodarki. Kluczowe w rozwoju kolei na ziemiach polskich było przedsiębiorstwo państwowe PKP. Zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) PKP stanowiły w istocie element administracji państwowej i były ściśle zintegrowane z jej strukturami. Ze względu na strategiczne znaczenie kolei działalność związana z przewozami kolejowymi była traktowana jako jedna z prerogatyw państwa – bardziej jako sprawowanie władzy publicznej niż prowadzenie działalności gospodarczej.

Chociaż obecnie znaczenie transportu kolejowego jest niewątpliwie mniejsze niż w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości, to funkcjonowanie kolei wciąż jest istotne – chociażby dla rozwoju gospodarczego naszego państwa. Rola administracji publicznej względem transportu kolejowego uległa jednak drastycznej zmianie. U podstaw tej zmiany legło kilka czynników. Najważniejszym z nich było przystąpienie Polski do UE. Działalność przewozowa stopniowo poddawana jest prawom rynku, a państwo staje się organizatorem tego rynku.

Celem artykułu jest analiza zmian, jakie zachodzą w sposobie realizacji zadań dotyczących transportu kolejowego przez polską administrację publiczną, oraz wyzwań, jakie w związku z tym przed nią stoją.

2. Pojęcie administracji

Zrealizowanie celu niniejszej publikacji wymaga w pierwszym rzędzie wyjaśnienia pojęcia administracji. Administracja jest zjawiskiem społecznym. W tym sensie administrację należy rozumieć jako określony w czasie i przestrzeni zbiór ogniskowanych przez wyróżnione wartości powtarzalnych i niepowtarzalnych

zachowań ludzi w administracji (funkcjonariuszy i pracowników administracji)¹.

Administrację można określić jako system składający się z ludzi i ich wyposażenia, zorganizowany w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne². Kluczowe znaczenie dla właściwego przeanalizowania roli administracji w odniesieniu do konkretnego obszaru aktywności ludzkiej ma zatem zidentyfikowanie wartości, które zgodnie z wolą prawodawcy mają być w tym obszarze urzeczywistniane. Jak podkreśla Z. Cieślak, który przeprowadził szczególnie interesujące badania w zakresie aksjologii administracji, dla procesu prawidłowego tworzenia i stosowania prawa niezwykle istotne jest właściwe zinwentaryzowanie osadzonych w prawie wartości³. Autor ten definiuje wartość jako „stan rzeczy lub zdarzenie (przeszłe, teraźniejsze lub przyszłe) będące przedmiotem aprobującej oceny prawodawcy”⁴. Wartość ma charakter relacji ocennej obejmującej podmiot oceniający i to, co jest oceniane, czyli przedmiot oceny (pewien stan rzeczy). Z pojęciem wartości powiązane jest bezpośrednio pojęcie celu, będącego tym, do czego się dąży i czemu coś służy⁵. To zatem nic innego niż dążenie do urzeczywistnienia oczekiwanego przez prawodawcę stanu rzeczy⁶. W tym sensie, w pewnym uogólnieniu, można nawet uznać cel i wartość za pojęcia równoważne⁷. Chociaż trzeba podkreślić, że wartość może także sprowadzać się do dążenia do utrzymania określonego stanu rzeczy, który istnieje, i w tym sensie zbliżać się raczej do pojęcia zadania niż celu.

Jak zauważa Z. Cieślak, badanie wartości w prawie sprowadza się do analizy przejawianych zewnętrznie preferencji prawodawcy⁸. A. Szafrąński wskazuje, że założenia aksjologiczne są wyrażane w prawie wprost lub wynikają z niego pośrednio. Do rzadkości należą sytuacje, gdy prawo *expressis verbis* odnosi się

1 Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 12; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 31.

2 Z. Cieślak, (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, I. Lipowicz, G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 55.

3 Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „*Studia Iuridica*” 2000, nr XXXVIII, s. 59.

4 *Nauka administracji...*, op. cit., s. 13; Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, op. cit., s. 40.

5 *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/>.

6 *Nauka administracji...*, op. cit., s. 14; Z. Cieślak, (w:) *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 55.

7 Zob. podobnie Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, op. cit., s. 43. Autor odwołuje się w tym względzie również do poglądów F. Longchamps – F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 155.

8 Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, op. cit., s. 42.

do wartości, których urzeczywistnieniu służy. Z. Cieślak zaznacza nawet, że prawodawca nigdy nie wyraża w przepisach prawa swojego systemu ocen określonych stanów rzeczy⁹. Wartości zakotwiczone w prawie są jednak „dane” przez normodawcę. Innymi słowy, można je zrekonstruować na podstawie obowiązujących przepisów prawa¹⁰. Poza tym za aksjologią konkretnych regulacji prawnych stoją wyniki badań naukowych, powszechne opinie lub wartości uznawane społecznie¹¹.

Zakotwiczone w prawie wartości, które leżą u podstaw działania administracji w obszarze transportu kolejowego, można bez większych problemów zrekonstruować zarówno z treści polskich, jak i unijnych norm prawnych. Cennym źródłem poznania wartości, które mają być urzeczywistniane w sektorze transportu kolejowego, są także krajowe i europejskie dokumenty o charakterze strategicznym i inne oficjalne stanowiska właściwych organów. W zasadzie można stwierdzić, że podstawowe wartości dotyczące funkcjonowania sektora transportu kolejowego od samego początku zainteresowania administracji publicznej tym rodzajem transportu, tj. praktycznie od początku jego rozwoju, nie uległy znacznym modyfikacjom. Chodzi przede wszystkim o wartości związane z zagwarantowaniem sprawnego przemieszczania się osób i ładunków, co ma pierwszoplanowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, a także budowania dobrobytu. Z czasem wartości te zostały uzupełnione o wartość ochrony środowiska. Kolej, obok żeglugi śródlądowej, jest uznawana za przyjazny środowisku środek transportu. W związku z tym, w miarę wzrostu świadomości znaczenia kwestii dbania o otaczające nas środowisko naturalne, prawodawcy zaczęli dostrzegać potrzebę wprowadzania rozwiązań służących promowaniu kolei i przenoszenia na ten rodzaj transportu potoków pasażerów i ładunków z innych, mniej przyjaznych środowisku gałęzi transportu. Jednak dodanie wartości środowiskowych do katalogu wartości urzeczywistnianych w sektorze transportu kolejowego pozostawało w zgodzie z powyższymi wartościami i co za tym idzie, nie wymagało zmian w aparacie administracyjnym. Pomimo to organizacja administracji odpowiedzialnej za transport kolejowy i sposób jej działania uległy w ostatnich kilkudziesięciu latach zasadniczej zmianie. Należy postawić pytanie o przyczynę tego stanu rzeczy. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie powinno być poprzedzone zarysem

9 Ibidem, s. 41.

10 Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne...*, op. cit., s. 62.

11 A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. X.

historii organizacji administracji transportu kolejowego w Polsce. Ma to bowiem znaczenie dla logiki wywodu. Jednak należy podkreślić, że celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowe prezentowanie historii administracji transportu kolejowego w Polsce.

3. Historia organizacji administracji transportu kolejowego w Polsce

Historia rozwoju administracji odpowiedzialnej za transport kolejowy w Polsce nie odbiega w sposób zasadniczy od tego, jak proces ten przebiegał w innych państwach europejskich, z tym zastrzeżeniem, że początek rozwoju kolei, a co za tym idzie i administracji publicznej odpowiedzialnej za ten sektor gospodarki także na ziemiach polskich, przypadł na czas, kiedy Polska była wymazana z mapy Europy.

Początkowo koleje powstawały przede wszystkim jako przedsięwzięcia prywatne. Sytuacja taka występowała także na ziemiach polskich. Powszechnie stosowano w tym zakresie model koncesyjny. W ramach koncesji podmiot prywatny zobowiązywał się względem państwa do wytworzenia na własny koszt i ryzyko w interesie publicznym infrastruktury kolejowej w zamian za świadczenie wzajemne obejmujące prawo do eksploatacji wybudowanej linii kolejowej i czerpania z tego tytułu pożytków przez z góry określony (kilkudziesięcioletni) okres. W tej formule do 1850 roku powstała jedna czwarta brytyjskiej sieci kolejowej¹².

Także najważniejsze linie kolejowe na obszarze Polski powstały z zastosowaniem koncesji. W ramach tego instrumentu funkcjonowała m.in. powstała w 1848 roku Droga Żelazna Warszawsko-Wiedeńska, pierwsza linia kolejowa na tradycyjnych ziemiach polskich. Chociaż trzeba zaznaczyć, że pierwsza linia kolejowa leżąca w obecnych granicach Polski połączyła Wrocław z Oławą o 6 lat wcześniej – w 1842 roku. Inwestycja ta była jednak niewątpliwie czysto niemiecka w odróżnieniu od budowy Drogi Żelaznej Warszawsko-Wiedeńskiej, stąd trudno uznawać jej realizację za początek polskich kolei. Budowę linii kolejowych w zaborze rosyjskim charakteryzowała konkurencja dwóch wielkich inwestorów kolejowych: Leopolda Kronenberga i Jana Blocha¹³. Również linie kolejowe na terenach zaborów pruskiego i austriackiego powstawały początkowo jako przedsięwzięcia prywatne, chociaż władze pruskie nie dopuszczały do udziału w nich społeczeństwa

¹² *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. nauk. A. Panasiuk, red. B. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 27.

¹³ *Ibidem*, s. 30.

polskiego¹⁴. Koniec XIX wieku przyniósł w Europie wzrost interwencjonizmu państwowego¹⁵. Rozwojem infrastruktury kolejowej zaczęło zajmować się samo państwo. Poszczególne państwa, dostrzegając znaczenie kolei dla gospodarki i obronności kraju, a także nierentowność niektórych linii kolejowych, zaczęły obejmować nadzorem realizację przedsięwzięć kolejowych i upaństwiać poszczególne linie¹⁶. W końcu koleje europejskie stały się kolejami państwowymi. Istniały wprawdzie wyjątki od tej reguły. Zarówno w Prusach, jak i w Austrii dopuszczono udział inwestorów prywatnych w budowie linii kolejowych, odpowiednio na podstawie Ustawy z 1892 roku o kolejkach i prywatnych kolejach dojazdowych oraz Ustawy z 1880 roku o sieci kolei lokalnej¹⁷, jednak dotyczyło to już wyłącznie kolei o znaczeniu lokalnym. Główna (podstawowa, ogólnokrajowa) sieć kolejowa była już zarządzana wyłącznie przez państwo.

Polska została przywrócona na mapę Europy w czasie, gdy tendencje do obejmowania działalności kolei (szczególnie jeśli chodzi o główną, ogólnokrajową sieć kolejową) monopolem państwa trwały już od dłuższego czasu i były bardzo silne. Nic więc dziwnego, że również w odrodzonej Polsce przyjęto podobne rozwiązania. Polska administracja odpowiedzialna za transport kolejowy zaczęła kształtować się wtedy, gdy na terytorium Polski stacjonowały jeszcze wojska zaborcze, tj. w ciągu roku 1918. Pierwszym działaniem władz wolnej Polski było przejęcie kolei zbudowanych przez władze okupacyjne oraz kolei prywatnych przekształconych przez okupantów na cel użyteczności publicznej pod zarząd właściwego ministerstwa¹⁸. W okresie II Rzeczypospolitej centralnym organem administracji państwowej odpowiedzialnym za transport kolejowy był Minister Komunikacji, a przez stosunkowo krótki okres Minister Kolei Żelaznych. Ministrowi temu podlegały wszystkie urzędy PKP¹⁹. Odbudowa kolei była jednym z najważniejszych zadań odrodzonego państwa polskiego²⁰.

Początkowy okres tworzenia polskiej administracji właściwej w sprawach kolei można określić jako czas prób, który

¹⁴ M. Kraśniewski, *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, red. M. Pawełczyk, Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 51–53.

¹⁵ *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op. cit., s. 28.

¹⁶ M. Kraśniewski, *Historycznoprawny rozwój...*, op. cit., s. 51 i 53.

¹⁷ *Ibidem*, s. 52–53.

¹⁸ *Ibidem*, s. 54.

¹⁹ *20-lecie komunikacji w Polsce odrodzonej*, red. S. Faecher, S. Peters, Wydawnictwo i Nakład Koncernu Prasowego „Ilustrowany Kuryer Codzienny”, Kraków 1939, s. 235.

²⁰ M. Pisarski, *Koleje polskie 1842–1972*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 1974, s. 52.

ostatecznie doprowadził do wypracowania trwałych rozwiązań, odpowiadającym sytuacji ówczesnego państwa polskiego²¹. Okres ten zakończyło powołanie do życia Polskich Kolei Państwowych na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 września 1926 roku o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”²². Przyjęcie tego aktu prawnego było ukoronowaniem prac ministerstwa odpowiedzialnego za transport kolejowy, których celem było wprowadzenie takiej struktury organizacji kolei, by z jednej strony zapewnić zarządowi kolei większą swobodę działania niż innym organom państwowym i nadać kolejom cechy przedsiębiorstwa handlowego, a z drugiej strony zagwarantować państwu decydujący wpływ na sposób działania zarządu kolei i jego politykę. Ostatecznie zdecydowano się na daleko idącą integrację kolei i administracji publicznej. Bezpośredni nadzór, a także zarząd przedsiębiorstwa PKP wykonywał minister komunikacji, który jednocześnie pełnił funkcję dyrektora generalnego PKP. Nadzór i zarząd wykonywał przez podległe mu Ministerstwo Komunikacji, centralne biura kolei państwowych oraz dyrektorów kolei państwowych (w czerwcu 1939 roku było to ośmiu dyrektorów okręgowych kolei państwowych – DOKP Warszawa, Radom, Wilno, Poznań, Toruń, Katowice, Kraków i Lwów). PKP były odrębną osobą prawną i zostały wpisane do rejestru handlowego. Przekazano im na własność lub w użytkowanie cały majątek kolejowy. W literaturze okresu międzywojennego podkreśla się, że tylko częściowo wzorowano się na doświadczeniach innych państw europejskich. W wielu z nich bowiem zwierzchni nadzór nad kolejami co prawda także należał do właściwego ministra, ale zazwyczaj funkcjonował osobny organ pełniący funkcję zarządu kolei, przeważnie zwany „generalną dyrekcją kolei”. Co charakterystyczne dla tamtej epoki, organ ten w mniejszym lub większym stopniu zależał od ministra odpowiedzialnego za transport kolejowy²³. PKP prowadziły działalność z uwzględnieniem interesów państwa i gospodarki narodowej, niemniej jednak funkcjonowały na zasadach handlowych, świadcząc usługi także na rzecz państwa odpłatnie i stosując jakiegokolwiek ulgi w tym zakresie tylko w granicach opłacalności²⁴.

Warto zwrócić uwagę na to, że w okresie międzywojennym oprócz Ministra Komunikacji funkcjonował jeszcze jeden naczelny organ administracji państwowej właściwy w sprawach kolejnictwa – Główny Inspektor Komunikacji. Organ ten został utworzony na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej

²¹ 20-lecie komunikacji..., op. cit., s. 233.

²² Dz.U. 1926, nr 97, poz. 568.

²³ 20-lecie komunikacji..., op. cit., s. 238–239.

²⁴ M. Pisarski, *Koleje polskie...*, op. cit., s. 55.

w 1926 roku w miejsce zniesionego jednocześnie Głównego Inspektora Kolei. Zadaniem tego organu była kontrola gospodarki prowadzonej przez przedsiębiorstwo PKP. Ponadto należała do niego kontrola prywatnych przedsiębiorstw komunikacyjnych w zakresie uprawnień przysługujących Ministrowi Komunikacji (z tytułu wykonywanego przez niego zwierzchniego nadzoru państwowego nad środkami komunikacji w kraju). Kontrola była prowadzona przez kilkunastu inspektorów, obsługę administracyjną inspekcji zapewniało zaś Ministerstwo Komunikacji²⁵.

Pomimo panujących w ówczesnej Europie tendencji do monopolizacji działalności kolei przez państwo Polska zdecydowała się na dopuszczenie do budowy infrastruktury kolejowej z udziałem kapitału prywatnego. Przyczyną takiej decyzji był brak funduszy na zrealizowanie szeregu planów rozwoju sieci kolejowej²⁶. 14 października 1921 roku uchwalono Ustawę o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne²⁷. Głównym jej celem było odciążenie budżetu państwa w zakresie kosztów budowy nowych linii kolejowych²⁸. Ówczesnym władzom nie udało się jednak osiągnąć w tej materii wielkich sukcesów. Koncesje nie cieszyły się dużym zainteresowaniem, głównie z powodu braku rodzimego kapitału²⁹. Najistotniejszą inwestycją kolejową zrealizowaną w formule koncesji była budowa tzw. magistrali węglowej łączącej Górny Śląsk z Gdynią, a tym samym z nowo powstałym portem w Gdyni. Była to jedna z najważniejszych inwestycji transportowych międzywojnia. Początkowo i ona miała być realizowana przez PKP, jednak do zmiany tych planów zmusił rząd polski brak funduszy na zakończenie rozpoczętej inwestycji, związany ze światowym kryzysem gospodarczym³⁰.

Okres po drugiej wojnie światowej – z oczywistych powodów – oznaczał jedynie wzmocnienie tendencji do monopolizacji przez państwo działalności w obszarze transportu kolejowego oraz całkowitą likwidację aktywności prywatnej w tym zakresie. Niemniej jednak co do zasady kontynuowano rozwiązania przedwojenne. Zwierzchnie kierownictwo nad PKP sprawował Minister Komunikacji (przez krótki okres był to Minister Kolei, a pod koniec PRL Minister Transportu, Żeglugi i Łączności). Przez większość okresu PRL działał w tym zakresie bezpośrednio (tzn. właściwe ministerstwo bezpośrednio zarządzało PKP). Od 1978 roku

²⁵ 20-lecie komunikacji..., op. cit., s. 236–237.

²⁶ G. Kotlarz, H. Dąbrowski, E. Wieczorek, *Śląsk – porty. Magistrala węglowa*, Eurosprinter, Rybnik 2017, s. 12.

²⁷ Dz.U. 1921, nr 88, poz. 646.

²⁸ M. Kraśniewski, *Historycznoprawny rozwój...*, op. cit., s. 56.

²⁹ *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op. cit., s. 31.

³⁰ G. Kotlarz, H. Dąbrowski, E. Wieczorek, *Śląsk – porty...*, op. cit., s. 140–141.

kierownictwo to sprawował za pomocą dyrekcji generalnej PKP funkcjonującej w ramach Ministerstwa Komunikacji³¹.

Okres po 1989 roku, a przed przystąpieniem polski do UE należy określić jako przejściowy. Wprowadzano wówczas zmiany związane z transformacją ustrojową państwa, a także akcesją do UE, niemniej jednak PKP pozostało ściśle związane z administracją publiczną przez organ ministra odpowiedzialnego za transport kolejowy. PKP utrzymało także pozycję monopolisty na rynku przewozów kolejowych. W pewnym sensie okres ten można porównać do tego, który nastąpił w Polsce bezpośrednio po odzyskaniu przez nasz kraj niepodległości. Niestety efekty działań władz państwowych, w odróżnieniu od okresu międzywojennego, były fatalne – doprowadzono do zapaści kolei w Polsce i degradacji majątku kolejowego.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że cechą charakterystyczną systemu zarządzania kolejami w okresie PRL (jak i zasadniczo w II RP) była nie tylko odpowiedzialność państwa za funkcjonowanie tego sektora gospodarki, ale bezpośrednie angażowanie się administracji państwowej w prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego i całkowite zdominowanie rynku kolejowego przez państwo. Zasadniczą zmianę w organizacji transportu kolejowego przyniosło dopiero dostosowywanie prawa polskiego do przepisów prawa UE i członkostwo Polski w Unii.

4. Uwarunkowania związane z członkostwem Polski w UE

Jak wskazuje Komisja Europejska, koleje dysponują unikatowymi atutami: jest to środek transportu bezpieczny i niepowodujący zanieczyszczeń. Transport kolejowy może więc w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju zrównoważonego transportu w Europie³². Dobrze funkcjonujący sektor transportu publicznego jest fundamentem skutecznej polityki społecznej, gospodarczej i polityki w zakresie ochrony środowiska³³. Komisja Europejska podkreśla, że pomimo niewątpliwych zalet transportu kolejowego sektor ten w Europie nie ma dobrego wizerunku. Począwszy od lat 60. do końca

³¹ M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(4), s. 122.

³² Komunikat Komisji wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, Dz.Urz. UE 2008 C 184/13, pkt 1.

³³ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz.Urz. UE 2014 C 92/1.

XX wieku kolej stale podupadała. Przewozy kolejowe, tak towarowe, jak i pasażerskie, utraciły na znaczeniu w porównaniu z innymi rodzajami transportu. Tradycyjne przedsiębiorstwa kolejowe nie były w stanie zaoferować niezawodności i terminowości, których wymagali klienci, co doprowadziło do ich odejścia na rzecz innych rodzajów transportu, przede wszystkim transportu drogowego³⁴. W sytuacji braku konkurencji na poziomie sieci krajowych przedsiębiorstwa kolejowe nie były zainteresowane redukcją kosztów operacyjnych i rozwojem nowych usług. Ich działalność nie przynosiła dochodów wystarczających do pokrycia całości kosztów i niezbędnych inwestycji³⁵. Jako przyczynę złej sytuacji sektora transportu kolejowego prawodawca unijny wskazał m.in. niską jakość usług przewozów kolejowych i niezadowalającą efektywność przedsiębiorstw kolejowych. Jednocześnie uznał, że zasadniczym narzędziem przywrócenia dynamiki sektora transportu kolejowego będzie wprowadzenie w tym sektorze konkurencji³⁶.

UE dąży zatem do realizacji tych samych wartości w obszarze kolei co wskazane wcześniej, tyle że wprowadza nowe narzędzie ich realizacji – konkurencję. Katalog wartości urzeczywistnianych w obszarze kolei został zatem uzupełniony o tę wartość. To zaś wymagało przebudowy aparatu administracyjnego odpowiedzialnego za ten sektor gospodarki.

Status konkurencji jako wartości urzeczywistnianej w transporcie kolejowym jest szczególny. Z. Cieślak dzieli wartości na merytoryczne, których realizacja jest nadrzędnym, bezpośrednim celem danej regulacji, i homeostatyczne (instrumentalne), które służą urzeczywistnieniu tych pierwszych. Wartości homeostatyczne mają charakter sprawnościowy, są nimi takie wartości, jak szybkość postępowania czy prawidłowość rozstrzygnięcia³⁷. A. Szafranski od pozostałych wartości odróżnia wartości instrumentalne, które są narzędziem realizacji innych wartości³⁸. Konkurencja w transporcie kolejowym ma przede wszystkim właśnie charakter

³⁴ Komunikat Komisji wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, pkt 3. Zob. również: M. Finger, P. Messulam, *Rail Economics and Regulation*, (w:) *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, red. M. Finger, P. Messulam, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015, s. 1, cyt. za: C. Nash, *Rail Transport*, (w:) *Regulation Transport in Europe*, red. M. Finger, T. Holwad, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2013, s. 61–81; M.J. English, *Railway Transport (II) Competition*, (w:) L. Ortiz Blanco, B. Van Huetten, *EU Regulation and Competition Law in the Transport Sector*, Oxford University Press, Croydon 2017, s. 180; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 89–91.

³⁵ Komunikat Komisji wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa..., pkt 6.
³⁶ Ibidem, pkt 8.

³⁷ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, op. cit., s. 41.

³⁸ A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 19–22.

instrumentalny. Jest nie tylko wartością samą w sobie, ale przede wszystkim służy realizacji innych wartości, tradycyjnie związanych z polityką państwa dotyczącą kolejnictwa. Można powiedzieć, że ma charakter merytoryczno-instrumentalny.

Powyższe wiązało się z wyznaczeniem obszarów sektora transportu kolejowego, w których w ocenie prawodawcy unijnego może i powinna funkcjonować konkurencja, oraz tych, w których jest to niemożliwe lub niepożądane. W pewnym uogólnieniu można powiedzieć, że sektor transportu kolejowego podzielono na dwa zasadnicze obszary – obszar działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową oraz obszar działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych. Na poziomie UE uznano, że konkurencja może i powinna funkcjonować w drugim z nich. Rynek przewozów kolejowych ma być całkowicie otwarty na konkurencję. Natomiast ten związany z zarządzaniem infrastrukturą kolejową nie został otwarty przez UE na konkurencję i prowadzenie działalności w tym zakresie pozostaje domeną państwa. Powyższe uzasadnia się tym, że nie jest możliwa konkurencja polegająca na współzawodnictwie wielu podmiotów oferujących usługę korzystania z infrastruktury kolejowej. W szczególności podnosi się, że infrastruktura kolejowa ma charakter monopolu naturalnego, co oznacza, że na danym terenie zasadniczo nie mogą istnieć dwie konkurencyjne wobec siebie linie kolejowe (choćby twierdzenie to jest zasadniczo prawdziwe, to w praktyce mogą występować od niego pewne wyjątki). Powyższe założenia wiążą się z podziałem narodowych monopolii kolejowych, takich jak PKP, na dwie grupy uczestników rynku – zarządców infrastruktury i przewoźników (operatorów) kolejowych.

Konkurencja w transporcie kolejowym jest wdrażana w UE w dwóch modelach – w tzw. modelu konkurencji na rynku (*competition in the market*) oraz w tzw. modelu konkurencji o rynek (*competition for the market*). Przez pojęcie modelu konkurencji na rynku rozumie się sytuację, w której poszczególni operatorzy kolejowi konkurują między sobą w zakresie świadczonych usług przewozowych o pasażerów w przewozach osób oraz o nadawców ładunków w przewozach towarów. Model konkurencji o rynek to z kolei system organizacji rynku transportu kolejowego, w którym konkurencja pojawia się na etapie wyboru operatora świadczącego usługi przewozowe, lecz nie występuje na etapie ich świadczenia. W tym modelu władze publiczne wybierają na określony czas przedsiębiorstwa świadczące usługi na danym obszarze w drodze konkurencyjnej i niedyskryminacyjnej procedury (zazwyczaj w drodze przetargu). Na etapie świadczenia usług przewozowych konkurencja między przedsiębiorstwami świadczącymi usługi jest jednak wyłączona.

Model konkurencji na rynku jest charakterystyczny dla zasadniczo rentownych przewozów towarowych. Inaczej jest w przypadku przewozów pasażerskich. Rynek pasażerskiego transportu kolejowego cechuje się (w odróżnieniu od rynku towarowego transportu kolejowego) nierentownością przeważającej części przewozów. Nierentowne przewozy są realizowane na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, przewidujących przekazywanie operatorom rekompensat. Biorąc powyższe pod uwagę, model konkurencji na rynku może funkcjonować jedynie w ograniczonym zakresie. Znajdzie on zastosowanie w odniesieniu do przewozów komercyjnych (przynoszących zyski). Rekompensowanie przez władze publiczne kosztów kilku bezpośrednio konkurujących ze sobą na etapie realizacji usług przewoźników prowadziłoby bowiem do zwiększenia kosztów ponoszonych przez każdego z nich, a w konsekwencji do wzrostu wysokości rekompensat wypłacanych przez władze publiczne, nie wiążąc się przy tym z powstaniem żadnych korzyści³⁹.

W przypadku modelu konkurencji na rynku zadania administracji ogniskują się wokół zapewnienia wszystkim zainteresowanym przewoźnikom niedyskryminacyjnego dostępu do sieci kolejowej. W modelu konkurencji o rynek najważniejsze jest zaś działanie administracji związane z powierzaniem przewoźnikom świadczenia danych usług.

Wprowadzaniu konkurencji we wskazanych przez prawodawcę unijnego obszarach i określonych przez niego sposobach został podporządkowany system organizacji administracji publicznej – także w Polsce. System ten jest stosunkowo podobny w poszczególnych państwach członkowskich, ponieważ determinują go w dużej mierze postanowienia przepisów prawa UE. Nie oznacza to jednak, że w każdym państwie przyjęto identyczne rozwiązania, wręcz przeciwnie: pomiędzy poszczególnymi krajami występują w tym zakresie istotne różnice. Niemniej jednak kwestia ta wykracza poza tematykę niniejszego opracowania.

5. Współczesna administracja odpowiedzialna za transport kolejowy

W wyniku powyższych przemian administracja publiczna z podmiotu bezpośrednio realizującego usługi transportu kolejowego stała się podmiotem organizującym działalność w tym sektorze,

³⁹ Szerzej zob. S. Jarecki, *Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013, s. 38–44.

w założeniu w sposób umożliwiający wystąpienie w nim konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych. Oddziaływanie państwa na sektor transportu kolejowego poprzez stosunki własnościowe zostało zastąpione oddziaływaniem regulacyjnym administracji (w tym nowych, specjalnie w tym celu powołanych organów), w dużej mierze opartym na wspólnych zasadach określonych przez prawo UE⁴⁰.

Wprowadzenie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych wymagało wycofania się administracji publicznej z bezpośredniego zaangażowania w proces świadczenia kolejowych usług przewozowych. Jednocześnie, jak wskazałem wcześniej, polityka UE w zakresie wprowadzania konkurencji w sektorze transportu kolejowego opiera się w pierwszym rzędzie na rozdzieleniu dwóch obszarów działalności wykonywanych wcześniej przez narodowe przedsiębiorstwo kolejowe (w warunkach polskich: PKP) – działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową oraz na wykonywaniu przewozów kolejowych. Wiązało się to z określeniem dwóch nowych kategorii uczestników rynku – zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych. W związku z tym wyłączono PKP z hierarchicznych struktur administracji publicznej. Dokonano komercjalizacji PKP, tj. przekształcono PKP w spółkę prawa handlowego (spółkę akcyjną). Następnie – na bazie majątku dawnego przedsiębiorstwa państwowego PKP – PKP SA utworzyło szereg spółek prawa handlowego zajmujących się różnego rodzaju działalnością, w szczególności tą w zakresie infrastruktury kolejowej oraz przewozów towarowych i pasażerskich (co odpowiadało założeniom polityki unijnej).

Państwo zachowało w dalszym ciągu odpowiedzialność za stan rzeczy w sektorze transportu kolejowego. Instrumenty oddziaływania państwa na sytuację w tym sektorze podlegają jednak ograniczeniom, wynikającym w szczególności z przepisów prawa UE, i obejmują:

- tworzenie warunków do umożliwienia funkcjonowania i ochrony konkurencji we wskazanych obszarach transportu kolejowego;

⁴⁰ T.M. Rusche, *Regulation and Competition*, (w:) L. Ortiz Blanco, B. Van Huetten, *EU Regulation and Competition Law in the Transport Sector*, Oxford University Press, Croydon 2017, s. 42. W zakresie pojęcia regulacja zob. np. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, Lex nr 114456; *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe*, red. M. Będkowski-Koziół, Ł. Gołąb, A. Jurkowska-Gomułka, S. Piątek, T. Skoczny, K. Strzyczkowski, (w:) *Prawo konkurencji. System prawa prywatnego. Tom 15*, red. M. Kępiński, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1352–1373.

- tworzenie i nadzorowanie przedsiębiorstw publicznych prowadzących różnego rodzaju działalność w zakresie transportu kolejowego;
- zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie kolejowym (kwestie techniczne);
- finansowanie określonych segmentów rynku transportu kolejowego (przede wszystkim infrastruktury i przewozów pasażerskich);
- powierzanie świadczenia usług przewozów pasażerskich o charakterze służby publicznej.

Poszczególne instrumenty wzajemnie się przenikają, np. te związane z powierzaniem usług istotnych społecznie mogą być jednocześnie wykorzystywane do wprowadzania konkurencji. Tak określonym instrumentom oddziaływania państwa na sektor transportu kolejowego podporządkowano strukturę administracji publicznej odpowiedzialnej za ten obszar gospodarki. Jednocześnie zadania z nim związane podzielono pomiędzy administrację rządową a samorządową.

Centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za transport kolejowy jest minister właściwy w sprawach transportu. Jego rola uległa jednak zasadniczym przeobrażeniom. Zadania ministra koncentrują się obecnie wokół tworzenia polityki transportowej, funkcjonowania i rozwoju infrastruktury kolejowej oraz zapewnienia przewozów o charakterze służby publicznej w międzywojewódzkim i międzynarodowym transporcie kolejowym. Żaden z przedsiębiorców działających na rynku transportu kolejowego nie jest już zintegrowany z tym ministrem. Nie jest on także bezpośrednio zaangażowany w wykonywanie usług przewozowych. Jednocześnie w każdym państwie członkowskim UE utworzono tzw. organ regulacyjny. Jest to nowy typ organu, który wcześniej nie występował w strukturze administracji publicznej. Organ regulacyjny to podmiot krajowy realizujący cele i założenia unijnej regulacji sektorowej. Jego zadania ogniskują się wokół umożliwienia funkcjonowania i rozwoju konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych, w szczególności poprzez zagwarantowanie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej w celu świadczenia usług przewozowych dla przewoźników towarowych i pasażerskich.

Kluczową i zarazem specyficzną cechą organu regulacyjnego jest jego niezależność – od poddanych regulacji przedsiębiorstw (płaszczyzna sektorowa, branżowa) oraz od władz publicznych (płaszczyzna polityczna, ustrojowa). Konieczność zapewnienia niezależności w pierwszej płaszczyźnie jest oczywista. Możliwość wywierania wpływu na działalność organu regulacyjnego

przez poddanych regulacji przedsiębiorców mogłaby oznaczać, że nie będzie on działał w celu rozwoju konkurencji, a jedynie w interesie niektórych uczestników rynku, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniami aksjologicznymi prawa dotyczącymi transportu kolejowego. Niezależność od innych władz publicznych jest jednak równie ważna. Z racji historycznego sposobu organizacji sektorów sieciowych władze publiczne utrzymują ściśle związki (w szczególności własnościowe) z szeregiem działających w nich przedsiębiorstw, ponadto powierzają w nich świadczenie różnych usług (np. przewozów o charakterze użyteczności publicznej). Nieograniczona zależność polityczna organu regulacyjnego mogłaby zatem prowadzić do takich samych skutków co zależność od regulowanych przedsiębiorstw. Na płaszczyźnie politycznej wyróżnia się niezależność w zakresie:

- podejmowania rozstrzygnięć (żaden inny podmiot administrujący nie ma decydującego wpływu na rozstrzygnięcia organu regulacyjnego, są one poddane wyłącznie kontroli sądowej);
- strukturalno-organizacyjnym (organ regulacyjny jest *de iure* i *de facto* wyodrębniony od pozostałych władz publicznych, ma swobodę kształtowania obsługującego go aparatu i zarządzania nim, dysponuje odpowiednimi zasobami personalnymi do wypełniania powierzonych mu zadań);
- personalnym (otwarty, konkurencyjny i niedyskryminacyjny sposób powoływania piastuna organu regulacyjnego spośród osób dysponujących odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, a także ograniczenie możliwości jego odwołania do obiektywnie uzasadnionych okoliczności i zakaz podejmowania innych zajęć);
- finansowym (zabezpieczenie odpowiednich środków niezbędnych do funkcjonowania organu regulacyjnego i obsługującego go aparatu oraz możliwości dysponowania nimi)⁴¹.

W Polsce organem regulacyjnym jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Jest on centralnym organem administracji rządowej. Prezes UTK łączy funkcję organu regulacyjnego i organu ds. bezpieczeństwa. W niektórych państwach członkowskich zadania te są rozdzielone pomiędzy dwa organy. Prezesa UTK na pięcioletnią kadencję powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego

⁴¹ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 153–238; J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, red. J. Gola, W. Szydło, nr 368, s. 35–44; K. Rokita, *Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (w świetle prawa unijnego)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9, s. 67–79.

naboru, spełniających określone kryteria. Dwóch zastępców prezesa (wiceprezesów UTK) jest powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Zarządcy infrastruktury to podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo oraz utrzymanie infrastruktury kolejowej, jak również za przeprowadzanie wszelkich niezbędnych prac renowacyjnych czy inwestycji służących zwiększeniu przepustowości⁴². Prawo UE nie wymaga wprowadzenia konkurencji w zakresie działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową. W większości krajów UE działalność w zakresie zarządzania i eksploatacji głównej, narodowej infrastruktury kolejowej pozostaje zamknięta na konkurencję i leży w zakresie odpowiedzialności państw członkowskich. Te zaś sprawują swoją władzę w tym obszarze za pośrednictwem podmiotów administrujących – zazwyczaj przedsiębiorstw publicznych. Podmioty te nierzadko działają w warunkach monopolu prawnego i wykazują silne związki z administracją publiczną⁴³. Sytuacja w Polsce nie odbiega od standardów europejskich. Zarządcą głównej, narodowej infrastruktury kolejowej w Polsce są Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe SA. Spółka ta ma charakter typowego podmiotu administrującego. Koszty jej działalności są pokrywane z opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej oraz z publicznych subsydiów. Udostępnia ona narodową infrastrukturę kolejową wszystkim zainteresowanym przewoźnikom na równych i niedyskryminacyjnych zasadach.

Państwo w dwojaki sposób oddziałuje na funkcjonowanie sektora w obszarze infrastruktury kolejowej: gwarantuje dostęp do infrastruktury kolejowej, umożliwiając tym samym wystąpienie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych, a poprzez finansowanie infrastruktury (szczególnie działalności zarządcy głównej infrastruktury kolejowej, choć nie tylko) zapewnia jej odpowiednie parametry, co pozytywnie wpływa na jakość usług świadczonych przez przewoźników kolejowych, przekładając się na korzyści społeczne i gospodarcze.

Przewoźnikami kolejowymi są w uogólnieniu podmioty uprawnione do wykonywania przewozów kolejowych towarowych lub pasażerskich. W przewozach towarowych działają oni na zasadach komercyjnych, korzystając z niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury gwarantowanego przez państwo. W ten sposób wykonywana jest też część przewozów pasażerskich. Zdecydowana

⁴² M. Finger, P. Messulam, *Rail Economics...*, op. cit., s. 7.

⁴³ Zob. dokument *Infrastructure analytical grid for railway, metro and local transport infrastructure*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_rail_metro_en.pdf (dostęp: 12.07.2018).

większość pasażerskich przewozów kolejowych jest jednak świadczona jako usługi publiczne powierzone przez właściwy organ administracji publicznej. Państwo wpływa na działalność przewoźników poprzez zapewnienie im niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury, a w przypadku części przewozów pasażerskich również poprzez powierzanie i finansowanie usług.

W obszarze przewozów pasażerskich niezwykle istotna jest zatem rola administracji publicznej jako podmiotu organizującego przewozy pasażerskie o charakterze służby publicznej. Organizatorem pasażerskich przewozów kolejowych – w zależności od obszaru działania lub zasięgu przewozów – jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego bądź minister właściwy do spraw transportu. Oprócz ministra kluczową rolę odgrywają samorządy województw, które odpowiadają za organizację regionalnych przewozów kolejowych. Niekiedy – jak ma to miejsce np. w Warszawie – transportem kolejowym zajmują się także jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla. Nie jest to jednak rozwiązanie typowe.

Organizatorzy mają dwójaki wpływ na funkcjonowanie sektora transportu kolejowego. Przede wszystkim powierzając i finansując usługi przewozów pasażerskich o charakterze służby publicznej, zapewniają społeczeństwu dostęp do usług przewozowych o odpowiedniej jakości. Jednocześnie jednak, poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów powierzenia tych usług (procedury konkurencyjne, zasadniczo przetargi), umożliwiają wystąpienie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu usług publicznych w pasażerskich przewozach kolejowych (model konkurencji o rynek).

Wprowadzenie konkurencji na rynku wykonywania przewozów kolejowych wiąże się z dopuszczaniem do udziału w nim podmiotów prywatnych (choć w innej formule, niż miało to miejsce na początku rozwoju kolei – podmioty te nie mają już integrować działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą i prowadzenia przewozów, a co do zasady wykonywać wyłącznie usługi przewozowe). Nie oznacza to jednak całkowitej prywatyzacji tej działalności – chyba że prywatyzację rozumie się w znaczeniu organizacyjnym, tj. jako realizację zadań publicznych przez podmioty o formie organizacyjnej typowej dla podmiotów prywatnych, a nie publicznych⁴⁴. Szeroko rozumiane państwo jest bowiem wciąż obecne na rynkach przewozów kolejowych poprzez przedsiębiorców publicznych będących przewoźnikami kolejowymi. Przedsiębiorstwa te albo wywodzą się z podziału narodowego przedsiębiorstwa kolejowego (w Polsce PKP), albo zostały utworzone przez samorząd terytorialny w celu

⁴⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 145.

świadczania usług przewozów pasażerskich o charakterze usługi publicznej. W Polsce podmioty tego typu zdecydowanie dominują na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Z racji swojego publicznego statusu występują silne związki pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a administracją publiczną. W większości przypadków organy administracji publicznej sprawują nad nimi kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawują nad własnymi służbami.

W Europie dwie trzecie przewozów kolejowych jest realizowanych jako usługi publiczne. Jak zaznaczyłem wcześniej, w przypadku tego typu przewozów konkurencja może być wprowadzana poprzez stosowanie konkurencyjnej procedury wyboru przewoźnika je wykonującego. Prawodawca unijny przewiduje liczne wyjątki od obowiązku stosowania konkurencyjnej procedury wyboru przewoźnika. Ponadto administracja jest skłonna powierzać usługi przewoźnikom publicznym bezpośrednio, czyli bez organizowania konkurencyjnej procedury wyboru operatora wykonującego przewozy pasażerskie⁴⁵. Co ciekawe, Polska zdecydowała się wprowadzić od 3 grudnia 2019 roku przepisy bardzo ograniczające możliwość powierzenia świadczenia usług przewozów kolejowych o charakterze usługi publicznej – przynajmniej w przypadku przewozów regionalnych – w trybie innym niż konkurencyjny. Rozwiązanie to zostało wprowadzone pod naciskiem Komisji Europejskiej (w toku procesu akceptacji pomocy na restrukturyzację przewoźnika Przewozy Regionalne Sp. z o.o.) i potencjalnie może oznaczać dużą zmianę w dotychczasowym podejściu administracji do organizowania regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych⁴⁶.

Prawo UE zasadniczo nie przewiduje szerokiego zaangażowania państwa w funkcjonowanie przewozów towarowych poza zapewnieniem przewoźnikom niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Niemniej jednak dopuszcza – przeważnie za zgodą Komisji Europejskiej – bezpośrednie lub pośrednie udzielanie wsparcia finansowego adresowanego do niektórych segmentów rynku przewozów towarowych, jeśli jest to uzasadnione celem leżącym we wspólnym interesie. Wiele państw stosuje rozbudowane rozwiązania w tym zakresie. Polska wprowadziła tego typu instrumenty praktycznie wyłącznie w odniesieniu do segmentu kolejowych przewozów intermodalnych, co wydaje się niewystarczające w stosunku do potrzeb⁴⁷.

⁴⁵ Zob. S.A. Jarecki, *Związek pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 157–163.

⁴⁶ Zob. Ustawę z 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2018, poz. 907.

⁴⁷ Zob. np. S.A. Jarecki, *Potrzeba i prawne możliwości interwencji państwa w zakresie kolejowych przewozów rozproszonych*, (w:) „Przegląd Ustawodawstwa

6. Podsumowanie

Jednym z istotnych czynników kształtujących strukturę administracji publicznej są wartości wyróżnione przez prawodawcę ze względu na dobro wspólne, które administracja ta ma urzeczywistniać. Od samego początku funkcjonowania administracji publicznej odpowiedzialnej za sektor transportu kolejowego jej zadaniem jest przede wszystkim realizacja wartości związanych z zapewnieniem społeczeństwu usług przewozowych o odpowiedniej jakości. Pod koniec XX wieku UE uznała, że najlepszym instrumentem realizacji tych wartości będzie wprowadzenie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych. Wraz z przystąpieniem Polski do UE założenie to stało się częścią polskiej aksjologii prawa. Oznaczało to wycofanie się państwa z bezpośredniego prowadzenia działalności w tym zakresie i dopuszczenie do rynku wielu podmiotów, w tym podmiotów prywatnych, którym należało umożliwić konkurowanie. Zamiast nieograniczonego wpływu państwa na sektor transportu kolejowego wprowadzono konkretne instrumenty w tym zakresie określone przez prawo wraz ze wskazaniem warunków ich stosowania. Zadania publiczne zaczęto powierzać podmiotom spoza tradycyjnej struktury administracji publicznej, jak ma to miejsce w przypadku zarządcy głównej infrastruktury kolejowej. Oczywistym następstwem tego stanu rzeczy była konieczność dostosowania struktur administracji publicznej do realizacji nowych zadań i nowych instrumentów oddziaływania państwa na sektor transportu kolejowego. Wyzwaniem dla polskiej administracji na najbliższe lata jest wymagane przez prawo szersze wprowadzenie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych oraz większe zaangażowanie państwa w kształtowanie sytuacji panującej na rynku towarowych przewozów kolejowych, tak by odpowiadała ona celom leżącym w interesie publicznym.

Bibliografia

- Będkowski-Koziół M., Gołąb L., Jurkowska-Gomułka A., Piątek S., Skoczny T., Strzyczkowski K. (red.), *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe*, (w:) *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego. Tom 15*, red. M. Kępiński, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
- Cieślak Z., *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, (w:) „*Studia Iuridica*” 2000, nr XXXVIII.
- Cieślak Z., (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, I. Lipowicz, G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B. (red.), *Nauka administracji*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- English M.J., *Railway Transport (II) Competition*, (w:) L. Ortiz Blanco, B. Van Huette, *EU Regulation and Competition Law in the Transport Sector*, Oxford University Press, Croydon 2017.
- Faecher S., Peters S. (red.), *20-lecie komunikacji w Polsce odrodzonej*, Wydawnictwo i Nakład Concernu Prasowego „Ilustrowany Kurjer Codzienny”, Kraków 1939.
- Finger M., Messulam P., *Rail Economics and Regulation*, (w:) *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, red. M. Finger, P. Messulam, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015.
- Gola J., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?*, (w:) „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*”, red. J. Gola, W. Szydło.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
- Jarecki S.A., *Związek pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, (w:) „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2008, nr 3–4.
- Jarecki S., *Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.
- Jarecki S.A., *Potrzeba i prawne możliwości interwencji państwa w zakresie kolejowych przewozów rozproszonych*, (w:) „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2015, nr 11 (809).
- Kotlarz G., Dąbrowski H., Wieczorek E., Śląsk – porty. *Magistrala węglowa*, Euro-sprinter, Rybnik 2017.
- Kraśniewski M., *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, red. M. Pawełczyk, Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Panasiuk A. (red. nauk.), Korbus B. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Pisarski M., *Koleje polskie 1842–1972*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 1974.
- Rokita K., *Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (w świetle prawa unijnego)*, (w:) „*Państwo i Prawo*” 2015, nr 9.
- Rusche T.M., *Regulation and Competition*, (w:) L. Ortiz Blanco, B. Van Huette, *EU Regulation and Competition Law in the Transport Sector*, Oxford University Press, Croydon 2017.
- Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/>.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Szafrański A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, *Prawo i Praktyka Gospodarcza*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, Lex nr 114456.
- Wilczek-Karczewska M., *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, (w:) „*Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*” 2015, nr 1(4).

**Efektywność systemu
trójstopniowego podziału
terytorialnego**

BOGUMIŁA KAPUSTA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa,
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi

Streszczenie

Odrodzony po przemianach 1989 roku samorząd terytorialny w Polsce wzorowany był na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich państw prawa. Współcześnie obowiązujące struktury administracji publicznej zostały wprowadzone dopiero 5 czerwca 1998 roku, kiedy uchwalono ustawy o samorządzie powiatu, samorządzie województwa oraz administracji rządowej w województwie, a w lipcu tego samego roku ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. W artykule przeanalizowana zostanie problematyka dotycząca efektywności działania administracji publicznej w Polsce w odniesieniu do szeroko ujmowanych problemów adekwatności struktur administracji publicznej. Podjęta zostanie próba wypracowania odpowiedzi na pytania dotyczące zalet i wad polskiej samorządności po 20 latach funkcjonowania trójstopniowego podziału terytorialnego. Coraz częściej bowiem w przestrzeni publicznej pojawiają się propozycje reform struktury, odnoszące się m.in. do „likwidacji zupełnej powiatów na rzecz ustanowienia działów administracji specjalnej, niezależnej i przekazania części zadań do gmin”. Szeroko dyskutowane jest również umocnienie pozycji organu wykonawczego gminy poprzez przejęcie zadań zarządzania gminą inaczej niż w powiecie czy województwie. Do zidentyfikowania poziomu adekwatności struktur administracji samorządowej jako metoda badawcza wykorzystana zostanie analiza aktów prawnych, jak również literatury z zakresu finansów samorządowych (w tym opracowania RIO), prawa finansowego oraz administracyjnego, a także opracowań ekspertów.

Abstract

Reborn after the 1989's changes, local government in Poland was based on the solutions of West European countries law systems. Today's public administration structures were introduced just on June 5th, 1998, when the law about counties local government, voivodship local government and government administration in the voivodships were adopted as well as the fundamental three-tier territorial division of the country law adopted in July that year. The article will analyze issues of the efficiency of public administration in Poland related to the widely understood problems of adequacy of public administration structures. An attempt will be made to find answers to questions about the advantages and disadvantages of Polish local government after 20 years of functioning of the three-tier territorial division of the country. There are more and more often proposals for structural reforms in the public area, referring to among others „complete abolishment of counties (powiats) and the establishment of special administration departments, non-associated departments and transfer some tasks to municipalities”. Strengthening the position by the municipal contractor for taking over the obligation of the municipality's management other than today functioning in the county or voivodship system is also widely discussed. To identify the level of adequacy of local government administration structures, the analysis of legal acts will be used as a research method, as well as analysis of local government finances literature (including RIO studies), financial and administrative law and expert studies.

1. Historia przemian administracji terytorialnej w Polsce

Historia podziału administracyjnego Polski sięga XIII wieku, gdy rozpoczął się proces scalania kraju po rozbiu dzielnicowym¹. Dokonane przez historyków ustalenia dotyczące próby odtworzenia podziału administracyjnego w okresie pierwszych Piastów mają w dużej mierze charakter hipotetyczny². Przez setki lat podziały te kształtowały się tak, że zwyczajowo wyodrębniano województwa, ziemie i powiaty. W XV wieku terytoria dzielnicowe – ziemie, w których funkcjonował aparat urzędników z wojewodami na czele – uzyskały status województw, natomiast w przypadku pozostałych, gdzie nie utrzymał się urząd wojewody, ostatecznie przyjęto określenie ziemia. W skład województwa wchodziło kilka lub kilkanaście kasztelanii³. W drugiej połowie XV wieku zastąpiono to podziałem na powiaty⁴. Najmniejsze ogniwa, o silnej władzy pana nad ludnością poddaną, jednak bez uzależnienia od władzy państwowej, stanowiły szlacheckie dominia. Natomiast zdawkową autonomię uzyskiwała wieś zorganizowana w oparciu o gromadę. Tak sformułowana gromada, w skład której wchodziłi wszyscy mieszkańcy wsi, posiadała wyodrębnione organy: zebranie gromadzkie i urząd wiejski⁵, mogła dysponować własnym majątkiem oraz zawierać umowy.

¹ A. Sujka, *Samorząd terytorialny. Realne obywatelstwo*, Oficyna Wydawnictw Promocyjnych Civitas Christiana, Warszawa 1998, s. 19.

² S. Arnold, *Terytoria plemienne w ustroju administracyjnym Polski piastowskiej*, (w. XII–XIII). Z czterema mapami, „Prace Komisji dla Atlasu Historycznego Polski” 1927, z. 2, Poznań 1927; J. Natanson-Leski, *Zarys granic i podziałów Polski najstarszej*, Nakład Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1953, s. 393; S. Zajączkowski, *Uwagi nad terytorialno-administracyjnym ustrojem Polski w XII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1966, t. 7; tenże, *Podziały plemienne Polski w okresie powstania państwa*, (w:) *Początki państwa polskiego*, red. H. Łowmiański, Poznań 1962.

³ Wyjątek stanowiła Ruś.

⁴ Utworzenie powiatów wynikało z organizacji sądów ziemskich, gdzie powiat tworzył okręg sądowy, z którego terenu sprawy rozpatrywał sąd ziemski. Z czasem jednak powiat stał się okręgiem administracyjnym.

⁵ Wójt z przysiężnymi, czasem również z pisarzem.

1.1. Przemiany samorządu terytorialnego w Polsce

Aktualny podział terytorialny wywodzi się z przekształceń, jakie miały miejsce po II wojnie światowej (zob. tabela 1). Dokonano wtedy podziału terytorium kraju na: 17 województw, 330 powiatów, a na szczeblu podstawowym 704 miasta i 2993 gminy. PKWN wydał dekret o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji⁶. Dekret uchylił podział terytorialny Polski dokonany przez okupantów, ukonstytuował wojewódzkie rady narodowe i jako organy wykonawcze administracji ogólnej II instancji wprowadził urzędy wojewódzkie z wojewodą na czele. Z kolei organem wykonawczym administracji ogólnej I instancji stały się starostwa powiatowe ze starostą na czele, a ponadto wprowadzono też powiatowe rady narodowe. Dekret nie wprowadzał jeszcze podziału administracyjnego państwa, gdyż nie całe terytorium Rzeczypospolitej Polski było w tym czasie wyzwolone spod okupacji. Na mocy dekretu najważniejszymi szczeblami terenowymi stały się województwa z wojewodą i radą wojewódzką na czele oraz starostwa powiatowe kierowane przez starostę i radę powiatową. Natomiast po raz pierwszy gminę jako jednostkę samorządową wskazano w dekrete Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku, jednocześnie określając w artykule 1 zakres jej zadań: „Do zakresu działania samorządu terytorialnego należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są zastrzeżone do kompetencji władz państwowych”⁷. W ten sposób wykonany został zarys trójstopniowego podziału terytorialnego państwa polskiego. Warto podkreślić, że ówczesne władze samorządowe nie mogły prowadzić jakiejkolwiek współpracy międzynarodowej, która była zastrzeżona dla administracji centralnej. Pierwszy akt prawny dotyczący struktur administracyjnych wydany został 26 lutego 1945 roku i dotyczył zmian granic województw kieleckiego i krakowskiego (powiat miechowski)⁸.

Powojenny podział administracyjny kraju kończy Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 maja 1946 roku, które dotyczy Ziemi Odzyskanych (zachodnich i północnych)⁹. W latach 1950–1975 administracja terenowa działała w układzie trójstopniowego

⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 2 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II Instancji (Dz.U. 1944, nr 2, poz. 8).

⁷ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944, nr 14, poz. 74).

⁸ Dz.U. 1945, nr 8, poz. 38.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 roku w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych (Dz.U. 1946, nr 28, poz. 177).

podziału terytorialnego (zob. tabela 1). 28 czerwca 1950 roku opublikowana została ustawa o zmianie podziału administracyjnego Polski, która zmieniała nazwy województw: ze śląskiego na katowickie i z pomorskiego na bydgoskie, oraz tworzyła województwa: koszalińskie, zielonogórskie i opolskie. Pozostałe województwa pozostawiono bez zmian¹⁰. Największej ingerencji politycznej w Polsce po II wojnie światowej zostały poddane gminy, gdy z dniem 1 stycznia 1955 roku zostały zniesione, a na ich miejsce utworzono 8790 gromad¹¹. Na mocy tej ustawy zamiast dotychczasowych gmin i gromad utworzone zostały nowe gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi¹². W związku z reformą podziału administracyjnego wsi art. 34 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej otrzymał brzmienie: „1. Organami władzy państwowej w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe”¹³. Z tego samego dnia pochodzą również ustawy, które są konsekwencją poprzednich zmian, tj. Ustawa o osiedlach i radach narodowych osiedli¹⁴ oraz Ordynacja wyborcza do rad narodowych¹⁵. Ostatecznie celów zakładanych przez prawodawców nie udało się osiągnąć. Organy gromadzkie nie mogły wykonywać wielu zadań, zwłaszcza z zakresu tzw. administracji świadczącej, które wcześniej realizowały gminy. W wyniku tego następowało stopniowe przejmowanie zadań gromad przez powiaty. Innym negatywnym skutkiem reformy był wzrost liczby podziałów specjalnych. Nie udało się bowiem dostosować do nowego podziału zasadniczego na gromady sieci szkół, ośrodków zdrowia, komend straży pożarnej, które opierały się z reguły na dawnym, gminnym układzie terytorialnym. Przeprowadzona w 1972 roku reforma gminna była następstwem stopniowego odrotu od przyjętych w 1954 roku rozwiązań. W latach 1955–1972 następowała likwidacja gromad, a jednocześnie wystąpiła tendencja do tworzenia nowych powiatów. W rezultacie w końcu 1972 roku w kraju było 390 powiatów i 4315 gromad. Ustawa z 29 listopada 1972 roku zlikwidowała gromadzkie rady narodowe jako niewydolne ekonomicznie jednostki terytorialnego podziału kraju i wprowadziła powtórnie gminy, na których czele

¹⁰ Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 roku o zmianach podziału administracyjnego państwa (Dz.U. 1950, nr 28, poz. 255).

¹¹ Ustawa z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191).

¹² Art 1. Ustawy z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191).

¹³ Ustawa z dnia 25 września 1954 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 190).

¹⁴ Dz.U. 1954, nr 43, poz. 192.

¹⁵ Dz.U. 1954, nr 43, poz. 193.

stali naczelnicy gmin¹⁶. W styczniu 1973 roku w miejsce zniesionych gromad utworzono 2365 gmin. Z kolei 1 czerwca 1975 roku zniesiono powiaty, a w miejsce 17 województw i 5 miast wydzielonych utworzono 49 województw. Na szczeblu podstawowym jednostkami podziału terytorialnego pozostały miasta oraz gminy.

Tabela 1. Zmiany podziału terytorialno-administracyjnego Polski po 1945 roku

	Szczebel regionalny (województki)	Szczebel pośredni (powiatowy)	Szczebel podstawowy (gmina, gromada)	Uwagi
1945–1974	14–17(*)	Ponad 300	Zmienna liczba (2–8 tysięcy)	Brak samorządu terytorialnego, wertykalne struktury administracji państwowej (t.o.a.p.)
1975–1990	49	Brak, ale rozrost administracji specjalnych	ok. 2400	jw.
1990–1998	49	Brak, ale jednostki pomocnicze (rejony)	Ponad 2400	Samorząd terytorialny tylko na szczeblu gminnym
1999–	16	308–315 plus miasta na prawach powiatu	Ponad 2400	Samorząd na wszystkich trzech szczeblach. Równoległe struktury administracji rządowej w województwie

Źródło: P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*, raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Uniwersytet Warszawski, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372230_ocenpodzia%C5%82u.pdf (dostęp: 7.07.2018)

Ustawą z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych zniesiono powiaty, przekazując gminom i województwom zadania i kompetencje organów powiatowych. Pomimo że faktycznie nie istniały, struktury powiatowe były odtwarzane na własny użytek przez niektóre podziały administracji specjalnych na szczeblu rejonowym, np. w przypadkach szpitali, szkół średnich, policji, straży pożarnej etc. Utworzono wtedy 49 województw, które nie posiadały istotnych kompetencji i przez swoją słabość były łatwiejsze do sterowania z poziomu centralnego. Wszelkie poważniejsze uprawnienia skoncentrowane były w centralnej administracji rządowej. Stolicy małych województw zaś, będące często jedynie ośrodkami o znaczeniu subregionalnym, nie były w stanie wypełniać funkcji koncentrujących kapitał (banki), informacje (media)

¹⁶ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972, nr 49, poz. 312).

i innowacje (uniwersytety i szkoły wyższe)¹⁷. Oceniając z perspektywy czasu zasadność likwidacji powiatów, należy stwierdzić, że była to efektywna reforma kraju, gdyż powiaty stanowiły zbyt słabe organy samorządowe, a obowiązujące wówczas planowanie centralne znacznie ograniczało możliwość realizacji zadań publicznych w oparciu o własne decyzje i na własną odpowiedzialność. Przemiany polityczno-społeczne w Polsce w latach 80. i 90. wymusiły gruntowną reformę administracji publicznej. Na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym reaktywowano gminy. Artykuł 1 tej ustawy stanowił, że przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Organami gminy były: pochodząca z powszechnych wyborów rada oraz wyłaniany przez nią zarząd z wójtem lub burmistrzem na czele.

1.2. Reforma administracji terytorialnej z 1998 roku

Terytorialny podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej z 1975 roku przetrwał zaledwie 23 lata. Podstawą nowego podziału stała się Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁸, na mocy której z dniem 1 stycznia 1999 roku przywrócono powiaty. Reaktywacja powiatów była więc powrotem do wcześniejszego systemu, również z nawiązaniem do tradycji przedwojennej. Status miast na prawach powiatów przysługiwał wszystkim byłym miastom wojewódzkim z reformy z 1975 roku. W dniu 31 grudnia 2010 roku było 16 województw, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu, 2479 gmin oraz 40 475 sołectw. Przywrócenie samorządu terytorialnego wyższego szczebla zapoczątkowane zostało przez uchwałę Senatu RP z 1998 roku, w której wyrażał on przekonanie o konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin wiejskich jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski oraz podejmował inicjatywę przygotowania projektu odpowiednich regulacji prawnych. Przywrócenie samorządu gminnego i nadanie gminom samodzielnego statusu w sferze prawa cywilnego miało być pierwszym krokiem na drodze do całościowej przebudowy administracji. Oczywiście nie obyło się bez protestów społecznych, gdyż nie wszędzie można było bezproblemowo odtworzyć stare struktury administracyjne. W wyniku sprzeciwu samorządów do Trybunału Konstytucyjnego wpływały wnioski

¹⁷ M. Kulesza, *Reforma podziału administracyjnego Polski*, (w:) *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 246.

¹⁸ Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603, i nr 104, poz. 656.

o stwierdzenie niezgodności artykułu 5 Ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z artykułem 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygając wniosek Rady Miejskiej w Brzezinach, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 i nr 104, poz. 656) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zawarte w nim upoważnienie do wydawania rozporządzeń nie określa wytycznych dotyczących treści tych aktów”¹⁹. Trybunał w wyroku określił jednocześnie termin utraty mocy art. 5 Ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na dzień 30 września 2000 roku. Natomiast jego wykonanie zrealizowane zostało ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku. Dwa pozostałe wnioski Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją. W 2001 roku na niekorzystną sytuację zwrócił uwagę Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, który w przyjętej uchwale w punkcie 4 zapisał: „Analiza potencjału rozwoju jednostek powiatowych wskazuje na duże zróżnicowanie między miastami na prawach powiatu a powiatami pozbawionymi ośrodków miejskich. Za korzystne dla wykonania funkcji publicznych należy uznać łączenie się miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby w tych miastach”²⁰. Ze względu na fakt, że uchwała Sejmu miała charakter deklaracyjny, niewiele miast na prawach powiatów połączyło się z powiatami ziemskimi, np. powiat wałbrzyski i miasto Wałbrzych (2003 rok)²¹. Przykładowo w województwie lubelskim żadne z miast mających status miasta na prawach powiatu nie połączyło się z powiatem ziemskim. Generalizując, należy stwierdzić, że powtórne wprowadzenie powiatów wywoływało wiele kontrowersji. Dotyczyło to szczególnie tych jednostek, gdzie liczba gmin wchodzących w ich skład była niewielka. W cytowanej wyżej uchwale Sejmu Rzeczypospolitej dokonano oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W punkcie 1 zapisano: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje nowy zasadniczy podział terytorialny państwa, funkcjonujący od 1 stycznia 1999 r. za poprawny. Ocena ta nie dotyczy utworzonych rozporządzeniem Rady Ministrów powiatów, których część jest zbyt

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1999 roku, sygn. akt K. 10/99 (Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1182).

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2001 roku w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa (M.P. 2001, nr 16, poz. 249).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz.U. 2000, nr 93, poz. 821).

ślaba ekonomicznie, a przez to mało sprawna i mało efektywna”²². Mimo negatywnej oceny po 2000 roku tworzone były nowe powiaty, np.: łobeski, województwo zachodniopomorskie (2002 rok); leski, województwo podkarpackie (2002 rok); węgorzewski, województwo warmińsko-mazurskie (2002 rok) czy wschowski, województwo lubuskie (2002 rok). Według stanu na dzień 2 stycznia 2018 roku w Polsce funkcjonuje 66 miast na prawach powiatów i 314 powiatów ziemskich, czyli łącznie 380 powiatów. Ponadto działalność prowadziło 2478 gmin, w tym: 1548 gmin wiejskich, 628 gmin wiejsko-miejskich oraz 302 gminy miejskie (szerzej zob. tabela 2).

Tabela 2. Liczba jednostek podziału terytorialnego kraju według stanu na 2 stycznia 2018 roku

Wyszczególnienie	Jednostki podziału terytorialnego						Miasta		Jednostki pomocnicze	
	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy				ogółem	w gminach miejsko-wiejskich	dziel-nice	delega-tury
			ogółem	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie				
P O L S K A	314	66	2478	302	1548	628	930	628	18	19
DOLNOŚLĄSKIE	26	4	169	35	78	56	91	56	-	5
KUJAWSKO-POMORSKIE	19	4	144	17	92	35	52	35	-	-
LUBELSKIE	20	4	213	20	165	28	48	28	-	-
LUBUSKIE	12	2	82	9	39	34	43	34	-	-
ŁÓDZKIE	21	3	177	18	133	26	44	26	-	5
MAŁOPOLSKIE	19	3	182	14	121	47	61	47	-	4
MAZOWIECKIE	37	5	314	35	227	52	87	52	18	-
OPOLSKIE	11	1	71	3	35	33	36	33	-	-
PODKARPACKIE	21	4	160	16	109	35	51	35	-	-
PODLASKIE	14	3	118	13	78	27	40	27	-	-
POMORSKIE	16	4	123	22	81	20	42	20	-	-
ŚLĄSKIE	17	19	167	49	96	22	71	22	-	-
ŚWIĘTOKRZYSKIE	13	1	102	5	66	31	36	31	-	-
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	19	2	116	16	67	33	49	33	-	-
WIELKOPOLSKIE	31	4	226	19	113	94	113	94	-	5
ZACHODNIOPOMORSKIE	18	3	114	11	48	55	66	55	-	-

Źródło: TERYT – TERC CIS ZAKŁAD W ŁODZI, <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> (dostęp: 11.07.2018)

²² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2001 roku w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa (M.P. 2001, nr 16, poz. 249).

Reforma z 1998 roku przygotowała także Polskę do pełnego uczestnictwa w strukturach i programach Unii Europejskiej²³. Dzięki wprowadzeniu województw – odpowiedników regionów na poziomie NUTS 24²⁴ – można było sprawniej korzystać z programów Unii Europejskiej zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po przystąpieniu do UE. Jednostki NUTS 2 oraz NUTS 3 służą bowiem identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej UE. W niektórych państwach regionu – w sytuacji braku stosownych reform ustrojowych – próbowano wprowadzić rozwiązania alternatywne, niekoniecznie spójne ustrojowo. Jednak te prowizoryczne działania się nie sprawdziły. Stało się tak m.in. w przypadku Węgier, gdzie komitaty (województwa) nie kwalifikowały się do programów regionalnych Unii Europejskiej na poziomie NUTS 2, więc wprowadzono strukturę regionów, grupujących po kilka komitatów, ale nieposiadających własnych organów ani samodzielnych kompetencji i niebiorących udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi²⁵. W Rumunii podobną rolę odgrywały regiony rozwoju, wprowadzone nad samorządowymi okręgami (judet)²⁶. W perspektywie porównawczej jeszcze wyraźniej widać, że zmiany były konieczne. Podsumowując, należy stwierdzić, że reforma z 1998 roku uporządkowała podział terytorialny państwa, lepiej dostosowując go do potrzeb nowoczesnej administracji, a mimo głosów krytycznych w znacznej mierze odbiór społeczny tej reformy był dość korzystny²⁷.

²³ Szerzej na ten temat: S.L. Bardziński, J. Kołodziejki, *Reforma administracji publicznej a integracja z Unią Europejską*, (w:) *Reforma administracji publicznej „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne”: wybór opinii i ekspertyz*, tom II, Wyd. Elipsa, Warszawa 1997, s. 80–85.

²⁴ Skrót od fr. Nomenclature des Unites Territoriales Statistique, ang. Nomenclature of Units for Territorial Statistics z Rozporządzenia nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych.

²⁵ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2007, s. 300.

²⁶ Ibidem, s. 274.

²⁷ W badaniach poparcia dla reformy administracji państwowej tylko 21% respondentów oceniło ją jako niekorzystną, w por. np. do 55% przeciwników reformy służby zdrowia. Za: *Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena. Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej*, Warszawa 2000, www.cbos.pl. Inne studium: reformę administracji za potrzebną uznało łącznie 50% respondentów, przeciwnego zdania było 37% (za: B. Gadomska, *Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, (w:) *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Warszawa 2003, s. 573).

2. Zróźnicowanie jednostek samorządu terytorialnego a efektywność działania

Samorząd terytorialny będący formą decentralizacji władzy publicznej funkcjonuje we wszystkich państwach Unii Europejskiej²⁸. Normy traktatowe Rady Europy i Unii nakazują włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania, z czym wiąże się obowiązek zasięgania opinii społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Niezwykle istotne znaczenie ma w tym zakresie ratyfikowana przez Polskę w 1994 roku Europejska Karta Samorządu Lokalnego²⁹, której postanowienia znalazły odzwierciedlenie w ustawach samorządowych. Również prawo UE w sposób szczególny eksponuje zasadę subsydiarności i decentralizacji, demokrację i prawa obywateli oraz dobrą administrację i współpracę administracyjną. Obserwacja funkcjonowania samorządu terytorialnego skłania do oceny jego przemian i efektywności oraz formułowania wniosków praktycznych. Wśród teoretyków toczą się nadal spory o kształt i rolę samorządu w aspekcie politycznym, organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym.

Podstawy prawne reformy administracyjnej wyznaczała Konstytucja RP z 1997 roku, która przesądzając o unitarnym charakterze państwa, jednocześnie wskazywała co najmniej dwie obligatoryjne jednostki zasadniczego podziału terytorialnego – gminę i województwo. Postanowienia Konstytucji odnosiły się ponadto do co najmniej dwuszczeblowego samorządu terytorialnego – nie wskazywały jednak konieczności utożsamienia samorządowego regionu i rządowego województwa jako jednolitej terytorialnie struktury organizacyjnej. Kryteria przyjęte w Konstytucji³⁰ wykluczały arbitralność wprowadzanych rozwiązań, ale jednocześnie pozostawiały swobodę w kształtowaniu podziału terytorialnego. Obligatoryjną jednostką samorządową była gmina, ponadto wymagano uwzględnienia rozwiązań samorządowych na poziomie regionalnym. Kwestia wprowadzenia innych szczebli samorządu pozostała w myśl postanowień Konstytucji sprawą otwartą.

²⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Wyd. Liber, Warszawa 2004, s. 205–208.

²⁹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (ang. European Charter of Local Self-Government), przyjęta w ramach Rady Europy, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Polska ratyfikowała Kartę w 1994 roku i jako jeden z nielicznych krajów – w całości (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

³⁰ Art. 15 ust. 2 Konstytucji RP: „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

2.1. Podział terytorialny (administracyjny)

Z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP wynika obowiązek decentralizacji władzy publicznej, który jest realizowany poprzez stworzenie jednostek terytorialnych, które będą zdolne do wykonania zadań publicznych³¹. Typowe modele samorządu (jednostek terytorialnych) i jego administracji miały zwykle zasięg regionalny lub cywilizacyjny, zależny od etapu rozwoju. Inaczej podchodzili do problemu starożytni Grecy (z ich miastami-państwami – *polis*), inaczej Rzymianie i republiki arystokratyczne, a jeszcze inaczej średniowieczne miasta. Współcześnie funkcjonujący w Polsce trójstopniowy system samorządności terytorialnej wypracowano w wyniku kompromisu politycznego. W ten sposób powstał samorząd lokalny, obejmujący gminę i powiat, oraz regionalny – województwo. Poszczególne szczeble samorządu nie tworzą struktury hierarchicznej. W ostatnim dziesięcioleciu można zaobserwować to, że system samorządności terytorialnej jest stabilny i wykazuje niewielkie zmiany w grupie gmin i powiatów ziemskich. W strukturze samorządów gminnych zmniejsza się liczba gmin wiejskich i miejskich na korzyść miejsko-wiejskich. Związane to jest z dużym przyrostem jednostek nabywających status miasta. Z kolei liczba powiatów ziemskich wzrosła nieznacznie, a wynikało to z korekty granic administracyjnych związanych z presją niektórych społeczności i władz lokalnych, aby wyeksponować prestiż stolicy nowego powiatu (w 2013 roku status miasta na prawach powiatu zyskał Wałbrzych).

W przestrzeni publicznej coraz częściej pojawia się krytyczna ocena funkcjonowania powiatu, a mniej – województwa w obecnej postaci. Powiat uznany jest jako najslabsze ogniwo samorządowe o wątpliwych podstawach finansowych, województwo zaś i jego administracja – jako struktury silnie rozbudowane. W postrzeganiu społecznym ta ostatnia jest przede wszystkim aktywna w alokacji dużych środków pomocowych i kreowaniu pozytywnego wizerunku na zewnątrz. Określenie granic powiatów i województw w dużej mierze odbyło się pod decydującym wpływem czynnika politycznego. Jak wskazuje sporządzony w 2014 roku raport³²: „Samorząd terytorialny w Polsce charakteryzuje duże rozdrobnienie w grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wśród samorządów gminnych połowa to jednostki małe (do 10 tys. mieszkańców), a blisko 25% (609) zamieszkuje w jednostkach mniejszych niż 5 tys. W grupie tej znajdują się też jednostki, w których liczba mieszkańców wynosi mniej niż 2 tys. Zwiększenie ludności wystąpiło w gminach

³¹ Wyrok TK z dnia 26 września 2013 roku, K 22/12, OTK – A 2013, nr 7, poz. 93.

³² *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, red. E. Wojciechowski, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014, s. 20.

wiejskich i miejsko-wiejskich, przy utracie w gminach miejskich. Należy to tłumaczyć procesem suburbanizacji, gdyż dużo ludzi przenosi się do sąsiednich obszarów, oferujących lepsze warunki życia. Poza gminami wiejskimi (wzrost) i miastami na prawach powiatu (spadek), przeciętna liczba ludności zamieszkujących te jednostki nie uległa istotniejszym zmianom. Kwestią niezwykle ważną jest liczba jednostek samorządowych, które nie spełniają pierwotnych założeń do reformy samorządowej z 1998 r. (...) Ludnościowo silnie zróżnicowane są również powiaty. Blisko 53% to powiaty, w których zamieszkuje do 80 tys. mieszkańców. Z kolei w 67 powiatach ziemskich mieszka mniej, niż 50 tys. osób. Natomiast w każdym z 11 powiatów żyje wprawdzie ponad 50 tys. mieszkańców, ale obejmują one mniej niż 5 gmin. Zbyt małe jednostki terytorialne są kosztowniejsze w funkcjonowaniu (m.in. wyższy koszt utrzymania władzy i administracji na jednego mieszkańca).

Jak dalej wskazano w raporcie, również wśród przedstawicieli gmin pojawiają się krytyczne stanowiska w odniesieniu do powiatu: „W opinii wielu burmistrzów, gminy mają wystarczające zasoby oraz możliwości organizacyjne i kadrowe, by przejąć realizację zadań powiatu. Podział na województwa nie zapewnił równego startu poszczególnym samorządom”. Mimo że celem prawodawcy było to, aby powiat gwarantował dostarczenie mieszkańcom usług publicznych, których inaczej by tam nie było, a które są gwarantowane przez państwo – m.in. w zakresie ochrony zdrowia (szpital), oświaty (liceum), bezpieczeństwa i porządku publicznego (komenda straży pożarnej i policji), pomocy społecznej (centrum pomocy rodzinie) – szczególnie dużo krytycznych głosów pojawia się odnośnie do realizacji przez powiat zadań z obszaru ochrony zdrowia. Ustawodawca powierzył powiatom, na których terenie szpitale były położone, prawo do ich prowadzenia, lecz bynajmniej nie związał tego z obowiązkiem zapewnienia opieki szpitalnej mieszkańcom powiatu. Wszelkie wątpliwości w tym względzie rozwił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie³³, który uznał, że powiat nie ma obowiązku prowadzenia szpitala powiatowego ani też publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez powiat i może je sprywatyzować – nawet jeśli chodziłoby o jedyny szpital w powiecie.

Również podział na województwa nie zapewnił wszystkim samorządom równych możliwości realizacji powierzonych im zadań. Trudno jest jasno określić konkurencyjność i innowacyjność regionu. Cechy te są bardziej adekwatne w przypadku mniejszych obszarów (powiat, gmina) i zapewne tym kierują się potencjalni wielcy inwestorzy. W tym kontekście widać bardzo duże różnice

³³ Wyrok z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. akt III SA/Kr 404/14.

między województwami z faktycznymi stolicami regionów a tymi, gdzie stolicą były miasta o znaczeniu subregionalnym, które takich ambicji nie były w stanie realizować. Województwo stanowi jednocześnie jednostkę samorządu terytorialnego szczebla regionalnego i obszar działania terenowej administracji rządowej na czele z wojewodą – przedstawicielem Rady Ministrów w danym terenie. Ułatwia to wojewodzie współpracę z samorządem terytorialnym, szczególnie w obszarze najbardziej istotnym z punktu widzenia kompetencji wojewody – zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województwa, ale też sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wybrany model tożsamości regionu i województwa³⁴ pobudza także tendencję do budowania silnych ośrodków regionalnych³⁵.

W województwach związek pomiędzy władzą a mieszkańcem praktycznie nie istnieje, a jego udział w sprawach publicznych jest śladowy³⁶. Na tym szczeblu samorządu nie ma prawdziwej rozliczalności i odpowiedzialności władzy przed mieszkańcami. Samorząd województwa nie ma tych cech, które występują na poziomie gminy i powiatu (lokalności)³⁷.

Rozpatrywano kilka scenariuszy, jeśli chodzi o liczbę i wielkość nowych województw. Tak zwany „wariant zachowawczy” obejmował 25 średniej wielkości województw po 0,5 do 4 mln mieszkańców. „Wariant tradycyjny” zakładał 17 jednostek, a „progressywny” – 12 dużych województw po 1,5–4 mln mieszkańców³⁸. Województwa muszą być na tyle duże, by prowadzić samodzielną politykę regionalną – z punktu widzenia efektywności reformy wariant 12 województw był więc najbardziej atrakcyjny, ale nawet wtedy trzy województwa byłyby wyraźnie słabsze niż pozostałe. Jakakolwiek liczbę województw by przyjąć, na pewno każdy wdrażany wariant mógł wzbudzać kontrowersje. Pojawiają się więc i w tym przypadku wątpliwości, czy przy ustaleniu podziału na 16 województw kierowano się wymienionymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji „więziami społecznymi, gospodarczymi lub kulturowymi” oraz „zdolnością wykonywania zadań publicznych”.

³⁴ Szerzej na ten temat: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 144.

³⁵ T. Grosse, M. Mackiewicz, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

³⁶ Wyjątek stanowi udział mieszkańców w realizacji tzw. budżetu obywatelskiego.

³⁷ *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op. cit., s. 21.

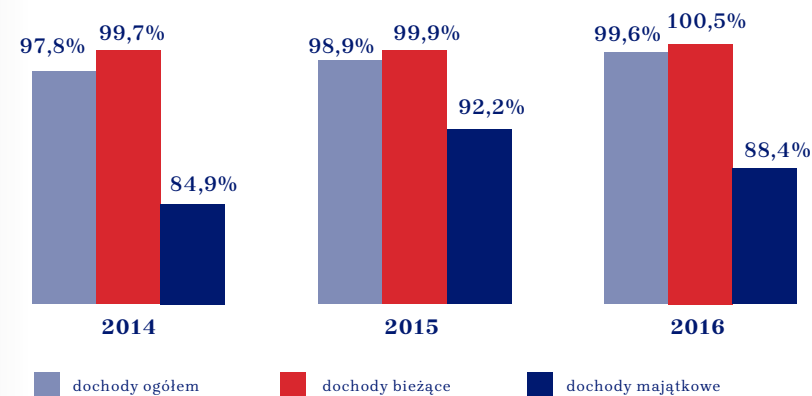
³⁸ Szerzej na temat wariantów kierunkowych: E. Wysocka, J. Koziński, *Przesłanki regionalizacji: zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, Wyd. IGPiK, Warszawa 1998, s. 68–69.

2.2. Gospodarowanie finansami w JST

Gospodarowanie finansami w JST (jednostkach samorządu terytorialnego) stanowi niezwykle istotny element funkcjonowania danej jednostki i rozwoju samorządu. W małych jednostkach sytuacja finansowa będzie zawsze trudna – trzeba uwzględnić to, że wysokość dochodów własnych gminy uzależniona jest głównie od liczby mieszkańców. Jak wskazują dane Regionalnej Izby Obrachunkowej, największą samodzielność ekonomiczną, czyli możliwość kształtowania wielkości pozyskiwanych dochodów i określania kierunków ich wykorzystania, posiadały m.st. Warszawa i miasta na prawach powiatu. Jednostki te zanotowały największy udział dochodów własnych w strukturze zrealizowanych przez nie dochodów – na poziomie 74,9% i 58,4%. Uzupełnienie stanowiły natomiast dochody pochodzące z dotacji celowych i subwencji³⁹.

Na wykresie 1 zaprezentowano ogólne dochody budżetowe JST w latach 2014–2016 (wykonanie planu w %). Podobnie jak wskazano powyżej, w roku 2016 można zaobserwować wzrost dochodów bieżących.

Wykres 1. Dochody budżetowe JST w latach 2014–2016 – wykonanie planu w %

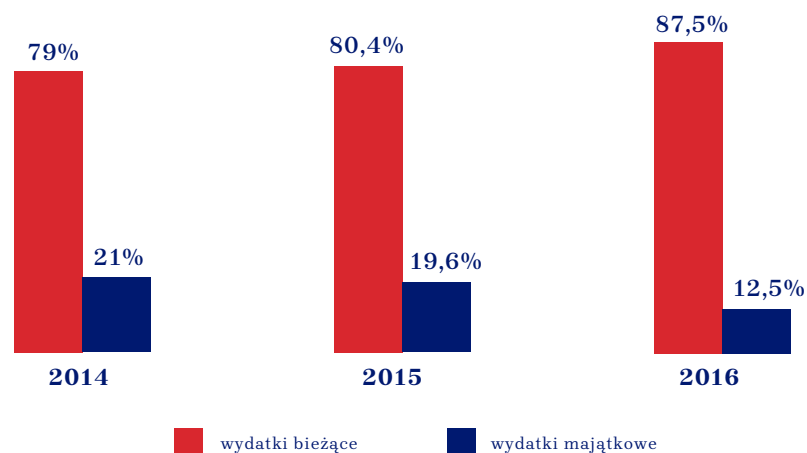


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRIO

W strukturze wydatków (zob. wykres 2) w stosunku do 2015 roku i lat poprzednich zaszły zasadnicze zmiany. Udział części bieżącej był najwyższy od 1999 roku, czyli od momentu wprowadzenia reformy administracyjnej kraju zmierzającej do utworzenia nowych szczebli samorządu terytorialnego.

³⁹ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Krajowa Rada Izby Obrachunkowych, Warszawa 2017, s. 153, www.rio.gov.pl.

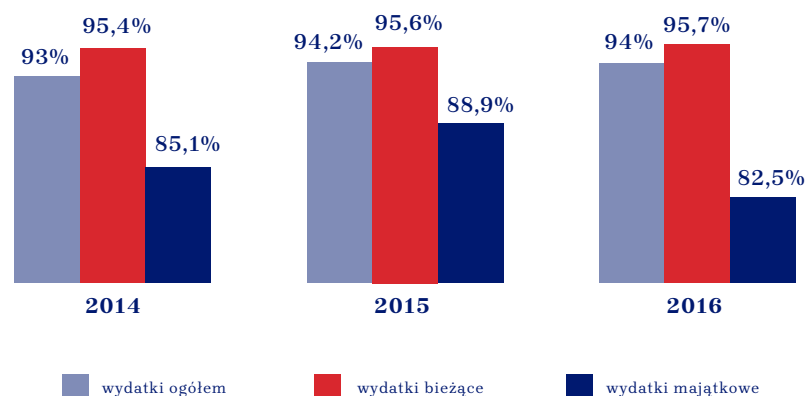
Wykres 2. Struktura wydatków ogółem JST w latach 2014–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRIO

W 2016 roku udział ten w wydatkach ogółem JST w kraju stanowił 87,5% (przy 80,4% w 2015 roku). Niewątpliwym czynnikiem mającym wpływ na to zjawisko był program „Rodzina 500+”, którego środki w 2016 roku pojawiły się po raz pierwszy i miały charakter bieżący, przy czym nie był to element decydujący.

Wykres 3. Wydatki JST w latach 2014–2016 – wykonanie planu w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRIO

Bez uwzględnienia tych środków udział wydatków bieżących (zob. wykres 3) w wydatkach ogółem wciąż pozostawał najwyższy od 1999 roku i wynosił 86,3%. Przyczyny takiego stanu rzeczy, jak się wydaje, wynikają, po pierwsze, z restrykcyjnego ograniczenia

przez JST planowanych inwestycji ze względu na niemożność dalszego zadłużania się (wprowadzony w 2014 roku nowy mechanizm ograniczania zadłużenia samorządów wyrażony we wzorze z art. 243 u.o.f.p. istotnie wpłynął na możliwości pożyczkowe JST), a po drugie, z ograniczenia przez województwa samorządowe o blisko połowę swoich wydatków inwestycyjnych ze względu na zakończenie i rozliczenie perspektywy finansowej 2007–2013 związanej z finansowaniem projektów unijnych i przesunięciem w czasie realizacji perspektywy 2014–2010. Konsekwencją powyższego był spadek w strukturze wydatków ogółem udziału wydatków majątkowych do poziomu najniższego od 1999 roku – z 19,6% w 2015 roku do 12,5% w 2016 roku (bez uwzględniania środków na program „Rodzina 500+” – do poziomu 13,7%). Liderem pod względem przeznaczania środków z budżetu na inwestycje wciąż pozostawały województwa samorządowe, jednak udział ich wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku aż o 18,7% (z 43,1% do 24,4%).

Niższa dynamika wydatków inwestycyjnych (65,6%) wobec bieżących była charakterystyczna dla całego sektora samorządowego. Ponad połowa JST (63,5%) nie zrealizowała wydatków inwestycyjnych osiągniętych w roku poprzednim, z czego w 50,5% z nich poziom ten nie przekroczył 80% ubiegłorocznych inwestycji. Wskaźnik dynamiki powyżej 130% odnotowano w 1/5 ogółu JST (21,5%)⁴⁰.

Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, w ostatnich latach coraz więcej samorządów decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Korzystanie z pozabankowych operacji finansowych w dziewięciu samorządach (Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal) wiązało się z koniecznością ponoszenia kosztów istotnie przewyższających koszty rynkowe i zostało przez NIK ocenione negatywnie. Poniesione łączne koszty całkowite operacji niestandardowych przewyższały średnio o blisko 23% koszty referencyjnego kredytu bankowego na warunkach rynkowych. W poszczególnych jednostkach różnice te wynosiły od 13 do nawet 70%. Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjały brak konieczności stosowania konkurencyjnego trybu wyboru pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analiz warunków, na jakich miały być zawarte umowy, w odniesieniu do warunków rynkowych.

⁴⁰ Ibidem, s. 153.

Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, a w skrajnych przypadkach popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia.

Należy jednak wskazać, że analiza struktury zarówno dochodów, jak i wydatków w 2016 roku wskazuje na istotny wpływ środków otrzymanych z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”. Bez ich uwzględnienia dochody własne stanowiłyby 54,4% dochodów ogółem, dotacje celowe – 18,5%, a subwencja – 27,1%. Jednostki samorządu terytorialnego żadnego typu nie osiągnęły poziomu wydatków inwestycyjnych roku ubiegłego. Najmniejszy spadek wystąpił w m.st. Warszawa i powiatach, które zrealizowały odpowiednio 93,9% i 87,6% wydatków inwestycyjnych z 2015 roku przy średniej dla kraju 65,6%. Wskaźnik dynamiki powyżej średniej odnotowały jeszcze gminy (74,9%), natomiast poniżej – miasta na prawach powiatu (59,4%) i województwa samorządowe (41,6%)⁴¹.

3. Ocena trójstopniowego podziału terytorialnego po 20 latach funkcjonowania

W większości dużych krajów europejskich, podobnie jak w Polsce, występuje podział trzyszczeblowy (Francja, Włochy, a jeśli weźmiemy pod uwagę również kraje federalne, to także Niemcy i Hiszpania). Niewątpliwą zaletą jest powrót do sprawdzonych rozwiązań zakorzenionych w świadomości lokalnej, a także odtworzenie naturalnej mapy wspólnot lokalnych. Jako wadę można uznać nieuwzględnienie wszystkich nowych zjawisk nasilających się w ostatnich dziesięcioleciach. Wśród nich najważniejszymi są regionalizacja oraz metropolizacja⁴². Reforma przeprowadzona w Polsce odpowiadała na wymogi regionalizacji, wprowadzając duże województwa wzorem unijnej nomenklatury NUTS. Jednak kolejny krok – metropolizacja – nie został dokonany⁴³, a Warszawa jest do dziś jedyną dużą stolicą Europy, która nie ma statusu regionalnego⁴⁴. Ustrój Warszawy jest przez to wciąż problematyczny i jak wskazują niektórzy, miasto nie jest w stanie wykonywać wielu

⁴¹ Ibidem, s. 159.

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 260.

⁴³ Jednym z powodów w argumentacji autorów reformy był fakt, że do wprowadzenia struktur metropolitalnych potrzebne było uprzednie stworzenie stabilnej konstrukcji w postaci powiatów. Rozwiązania metropolitalne miały być kolejnym krokiem reformy administracji – por. projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych z czerwca 2008 roku czy projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z maja 2009 roku.

⁴⁴ Warszawa miała specjalny status w okresie II Rzeczypospolitej, a także po reformie 1975 roku jako województwo stołeczne warszawskie.

zadań dużej aglomeracji miejskiej, pełniącej przy tym jeszcze funkcje stołeczne. Niewątpliwie najbardziej dyskusyjna pozostaje kwestia funkcjonowania powiatów. Podnoszony jest argument, że ze względu na nadmierną ich liczbę powstało wiele jednostek słabych i nieefektywnych. Przekazane powiatom środki finansowe oceniono jako niewystarczające, a nie we wszystkich przypadkach wyzwoliły się cechy gospodarności i bardziej efektywnego lokowania pieniędzy⁴⁵. Dodatkowo wskazywano na brak profesjonalnego przygotowania czy też wysoką podatność na korupcję wśród kadry samorządowej⁴⁶. Przez niektórych ekspertów szczebel powiatu uważany jest zresztą w ogóle za zbędny. Likwidacja powiatów od wielu lat jest przedmiotem dyskusji partii politycznych. W interpelacji w sprawie planowanej likwidacji powiatów poseł na Sejm RP Jakub Kulesza wskazał, że zadania „powiatów to głównie zadania zlecone, a więc finansowane z budżetu państwa. Większość zadań wraz ze środkami mogą przejąć gminy, co spowoduje, że zadania będą wykonywane w sposób rzetelny oraz bliski obywatelom, w myśl powszechnie znanej zasady, że najlepszym ośrodkiem władzy jest ten, który jest najbliższy obywatelowi”.

Reasumując, zmiany w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce są konieczne ze względów społecznych i ekonomicznych. Reformowanie samorządu terytorialnego wymaga dużych kosztów społecznych i finansowych, które warto ponieść dla dobra wspólnot samorządowych, gdyż utrzymanie *status quo* blokuje możliwości rozwojowe samorządów i ich gospodarek. Niezbędne jest kontynuowanie na szeroką skalę dyskusji na temat procesu modernizacji i reform polskiego samorządu terytorialnego, jego pożądanego modelu i efektywnych mechanizmów funkcjonowania. Dyskusja ta powinna zakończyć się wypracowaniem konkretnych rozwiązań, które powinny być jak najszybciej wprowadzone do samorządu.

⁴⁵ B. Gadomska, *Reforma decentralizacyjna 1998 roku w opinii ekspertów*, (w:) *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Centr. Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003, s. 477.

⁴⁶ Ibidem, s. 500–515.

Bibliografia

- Arnold S., *Terytoria plemienne w ustroju administracyjnym Polski piastowskiej*, Poznań 1927.
- Bardziński S.L., Kołodziejcki J., *Reforma administracji publicznej a integracja z Unią Europejską*, (w:) *Reforma administracji publicznej „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne”: wybór opinii i ekspertyz*, tom II, Wyd. Elipsa, Warszawa 1997.
- Gadomska B., *Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, (w:) *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Warszawa 2003.
- Grosse T., Mackiewicz M., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Zagadnienia ogólne, Wyd. Liber, 2004.
- Kulesza M., *Reforma podziału administracyjnego Polski*, (w:) *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.
- Natanson-Leski J., *Zarys granic i podziałów Polski najstarszej*, Wrocław 1953.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.
- Oleczak D., *Historia podziałów administracyjnych w Polsce*, <http://interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik010/index.htm>.
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Krajowa Rada Izb Obrachunkowych, Warszawa 2017, www.rio.gov.pl.
- Suchodolski B., *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo Humanistycznego w Siedlcach”, Seria: Administracja i Zarządzanie, 94/2012.
- Sujka A., *Samorząd terytorialny. Realne obywatelstwo*, Oficyna Wydawnictw Promocyjnych Civitas Christiana, Warszawa 1998.
- Wojciechowski E. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014.
- Wysocka E., Kosiński J., *Przesłanki regionalizacji: zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, Warszawa 1998.
- Zajączkowski S., *Uwagi nad terytorialno-administracyjnym ustrojem Polski w XII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1966, t. 7.
- Zajączkowski S., *Podziały plemienne Polski w okresie powstania państwa*, (w:) *Początki państwa polskiego*, red. H. Łowmiański, Poznań 1962.

Geneza systemu organizacji zadań publicznych w Polsce w obszarze polityki społecznej na przykładzie ruchu spółdzielczego

ANNA MONIKA KRUK

Doktor

Zakład Polityki Społecznej i Pracy Socjalnej

Wydział Stosowanych Nauk Społecznych

Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja genezy systemu organizacji zadań publicznych na przykładzie rozwoju ruchu spółdzielczego w Polsce po odzyskaniu niepodległości oraz związków pomiędzy systemem państwowym a ruchem spółdzielczym, określonych przez instrumenty prawno-organizacyjne. Autorka prezentuje tezę, że współczesna przedsiębiorczość społeczna stanowi pokłosie realizacji zadań publicznych poprzez różne formy ruchu spółdzielczego w minionym czasie, a nie jest jedynie instrumentem współczesnego systemu polityczno-prawnego dotyczącego tzw. aktywizującej polityki społecznej państwa. Dla potrzeb tekstu wykonano kwerendę archiwalno-prawną systemu organizacyjnego polityki społecznej państwa na rzecz zwiększenia szans zawodowych obywateli, funkcjonującego w okresie dwudziestolecia międzywojennego i stanowiącego pierwowzór współczesnych rozwiązań.

Abstract

The aims of this article are following: a diagnosing process of the background of public organization task, for example, of the cooperative movement developing, after the partitions in the Second Republic of Poland. The historical and legal exploration was the author's idea.

The article is focused on relations between three issues: the social welfare system and cooperative movement and public administration in Poland. The text contains the author's reflections about legal and organizational instruments in connections with public actors and actions. In my opinion, the genesis of contemporary social cooperatives was determined by political and historical system of Polish law and cooperative movement in past. The modern social organizations are not only an instrument of the contemporary social welfare system and public administration, making active social policy system, but those are a historical issues. The scientific exploration of the article shows commentary on the archival legislation and historiography query of the social welfare organizational system. The period of this article is early 20th century.

1. Wprowadzenie

Artykuł opisuje podjęte zadania publiczne w ramach polityki społecznej państwa zastosowane w początkowym okresie polskiej państwowości – w końcu drugiej dekady XX wieku. Tekst ma charakter historyczny. Dla potrzeb artykułu dokonałam połączenia trzech komponentów systemu zadań publicznych: tworzącej się polityki społecznej państwa tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, istniejącego ruchu spółdzielczego oraz kształtowania się struktur administracyjnych państwa polskiego po okresie zaborów. Tekst stanowi opracowanie teoretyczno-badawcze odniesione do podstawowego, nieobowiązującego już od dawna ustawodawstwa polskiego, dotyczącego opieki społecznej, spółdzielczości, jak i innej działalności publicznej.

W celu opisu genezy organizacji zadań publicznych polityki społecznej wykorzystałam historyczne źródła prawne oraz elementy historiografii prawniczo-administracyjnej. Dla potrzeb niniejszego tekstu wykonałam badanie za pomocą metodologii badań jakościowych, w ramach której przeprowadziłam analizę dokumentów i treści wybranej literatury przedmiotu. Diagnoza dotyczy już nieaktualnego systemu administracyjno-prawnego okresu dwudziestolecia międzywojennego.

Podjętym przeze mnie problemem badawczym jest próba identyfikacji zależności pomiędzy tworzącą się państwową polityką społeczną w Polsce po odzyskaniu niepodległości a istniejącym ruchem spółdzielczym, włączając w to kwestie społeczne, z którymi musiała zmierzyć się administracja publiczna w tamtym okresie. Zagadnienie to traktuję jako priorytet z uwagi na 100. rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości, przypadającą na rok 2018. Poprzez niniejsze opracowanie chciałabym również oddać hołd twórcom systemu polityki społecznej oraz budowniczym polskiej państwowości w pierwszych dekadach XX wieku, a także przybliżyć współczesnym czytelnikom dokonania w zakresie realizacji zadań publicznych lat 20. i 30. XX wieku, stanowiących w mojej opinii zarówno wzorzec patriotyzmu (szczególnego umiłowania ojczyzny), jak i inspirację dla współczesnych działań aktywizacyjnych obywateli wykluczonych społecznie.

Mam świadomość wielowątkowości oraz niejednorodności podjętego zagadnienia naukowego. W artykule zaprezentowałam

wybrane obszary historycznej już organizacji zadań publicznych, które mogą stanowić inspirację dla współczesnych działań prospołecznych. Warto podejmować próbę recepcji rzeczywistości historycznej, korzystać z wzorców wypracowanych przez poprzednie pokolenia, zachować to, co jest w nich ponadczasowe i może być wykorzystane w teraźniejszości, mimo istotnych zmian w systemie organizacyjno-prawnym w XX i na początku XXI wieku.

2. Początki systemu zadań publiczno-administracyjnych w ramach kształtującej się polityki społecznej na przełomie XIX i XX wieku

Koniec wieku XIX oraz początek XX stulecia były okresami licznych problemów społecznych, które w trybie geometrycznym spotęgowała I wojna światowa. Do najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych należy zaliczyć: skrajne zubożenie społeczeństwa na skutek I wojny światowej, głód (zwłaszcza w miastach), duże problemy mieszkaniowe, skrajnie zniszczony przemysł, wywieziony i zniszczony park maszynowy utrudniający, a w wielu przypadkach uniemożliwiający odnowę działalności produkcyjnej, drastyczny wzrost cen, gigantyczną inflację¹, chaos i destabilizację dotychczasowych struktur państwowo-administracyjnych, choroby zakaźne, szczególnie tyfus i gruźlicę². Spowodowało to konieczność rozwiązania w trybie pilnym pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, politycznego, społecznego. Polska tuż po odzyskaniu niepodległości niezbędnie potrzebowała silnego, stabilnego państwa oraz patriotycznego społeczeństwa, generującego pomysły na rozwiązanie sytuacji kryzysowych w każdej dziedzinie życia publicznego.

Konieczność minimalizowania istniejących wówczas dramatów życia społecznego, zmiany systemu administracyjno-prawnego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości oraz tworzenie się nowych struktur państwowych i społecznych ukształtowały patriotyczne i prospołeczne zachowania publiczne zarówno urzędników polskich agend administracyjno-państwowych tworzonych od podstaw, jak i obywateli, dla których nowa państwowość miała dużą wartość. Zaczął odnawiać się polski system publiczny wraz z polityką społeczną wyróżniającą się znaczną ingerencją państwa.

1 O problemach inflacyjnych, zwłaszcza o hiperinflacji, w mojej opinii wspomina się w literaturze przedmiotu na ogół w aspekcie gospodarki socjalistycznej, a w mniejszym stopniu w stosunku do okresu po I wojnie światowej.

2 M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa 1928, s. 8–9.

Polska państwowość i system realizacji zadań publicznych, w tym w aspekcie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, były inicjowane i rozwijane jeszcze w XIX stuleciu, wiele lat przed odzyskaniem niepodległości³. Stan funkcjonowania państwa i struktur społeczno-administracyjnych są opisane w wielu materiałach źródłowych z okresu dwudziestolecia międzywojennego, stanowiących współcześnie materiał o znacznej wartości historycznej, a także w literaturze przedmiotu zarówno z zakresu historii administracji, jak i historii gospodarczej.

Nie tylko w czasie zaborów, lecz także w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości obowiązywało ustawodawstwo zaborców, w tym to dotyczące sfery działań polityki społecznej każdego z państw zaborczych. Bezpośrednimi świadkami tamtych zdarzeń byli często autorzy publikacji pochodzących z lat 20. i 30. XX wieku. Zatem ich prace autorskie należy uznać za źródło bezpośredniego przekazu stanu życia społeczno-politycznego minionego okresu.

W ramach przedwojennej literatury przedmiotu Jan Starczewski pisze o tym, że w największym stopniu prospołeczne było ustawodawstwo pruskie, gdzie od końca XIX wieku istniały trzy ustawy regulujące kwestie socjalne. Jak wynika z faktów przedstawionych przez tego autora, związki komunalne, które składały się z jednej lub kilku gmin, pomagały osobom wymagającym wsparcia socjalnego⁴ w zależności od długości i miejsca ich pobytu. Wyższą instancją stanowiły „krajowe związki wspierania ubogich”⁵, które udzielały pomocy wtedy, gdy nie było to możliwe na niższej instancji albo dana osoba nie miała miejsca zamieszkania na terenie związku niższej instancji⁶.

Można stwierdzić, że pojawił się podmiot publiczny realizujący zadania na rzecz obywateli odradzającej się Polski, który w pewnym sensie przypominał obecny instytucjonalizm pomocy społecznej. W pierwszych dekadach XX wieku stanowiło to istotny walor organizacyjny, jeśli chodzi o sprzężenie zadań opiekuńczych na rzecz obywateli z administracją publiczną.

Jan Starczewski zwraca również uwagę na brak typowego ustawodawstwa socjalnego na terenie zaboru austriackiego, gdzie

3 Informacje na ten temat są zawarte w wielu publikacjach i źródłach historycznych, szczególnie na tle zdarzeń destrukcyjnych dla systemu społeczno-politycznego oraz wymagających nie tylko patriotyzmu, ale i wielkiej heroiczności od obywateli ziem polskich. Przykładowy tekst na ten temat: J. Rudnicki, *Zabór pruski w dobie Bismarcka*, historia-polski.klp.pl/a-6237-2.htm/, tekst z 10 stycznia 2006 roku (dostęp: 13.06.2018).

4 J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, Odbitka z nr. 4 miesięcznika „Opiekun Społeczny”, Drukarnia Miejska Miodowa 23, Warszawa 1937, s. 3.

5 Ibidem.

6 Ibidem

obowiązywało prawo z 3 grudnia 1863 roku o „uregulowaniu stosunków swojszczyzny”⁷. Był to rodzaj szczególnego obywatelstwa, uzyskiwanego na podstawie związku małżeńskiego, objęcia publicznego urzędu albo faktu urodzenia się na terenie danej gminy. Na podstawie dokumentu potwierdzającego „swojszczyznę” uzyskiwało się prawo pobytu na terenie danej gminy, a w przypadku niedostatku można było występować z wnioskiem o pomoc, ale dopiero wtedy, gdy nie można było jej uzyskać od placówek pozarządowych, które wspierały potrzebujących, w tym fundacji⁸.

Na terenie zaboru rosyjskiego ustawodawstwo socjalne było stosunkowo słabo rozwinięte. Od końca wieku XIX gminy miały obowiązek wspierać osoby zapisane jako zamieszkałe w księgach ludnościowych⁹. Pod koniec XIX wieku utworzono tzw. rady dobroczynności publicznej, stanowiące rodzaj urzędu na poziomie guberni, powiatów i miast¹⁰. Przykładem takiej instytucji była Warszawska Rada Miejska Dobroczynności Publicznej, która została zlikwidowana w 1907 roku, jeszcze przed uzyskaniem przez Polskę niepodległości¹¹.

Na dodatek istniało rozproszone ustawodawstwo społeczne uprzednich państw zaborczych. Od roku 1817 w Królestwie Kongresowym obowiązywała ustawa dotycząca opieki nad ubogimi, a od roku 1842 sukcesywnie następowała organizacja opieki wraz z tworzeniem zakładów dobroczynnych¹². Można powiedzieć, że te ostatnie stały się pierwowzorem dalszych ewolucyjnych zmian w instytucjonalizacji pomocy państwa na rzecz obywateli. Znaczna część zadań publicznych była realizowana również wcześniej w czasie zaborów zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i samych mieszkańców ziem polskich.

Historia działań pozarządowych ukazuje przypadki tzw. dobrych praktyk obywatelskich. Załączek polityki społecznej stanowiły m.in. działania komitetów obywatelskich. Na przykład 3 sierpnia 1914 roku Komitet Obywatelski miasta Warszawy pomagał w przypadku braku dostępu do podstawowego dobra, którym była żywność, ratując miejscową ludność od klęski głodu¹³. Działalność polityczna komitetu w zakresie oddolnej, obywatelskiej polityki społecznej była znana na terytorium całego Królestwa

⁷ Ibidem, s. 4.

⁸ Ibidem, s. 4.

⁹ Ibidem, s. 4.

¹⁰ Ibidem, s. 4–5.

¹¹ Ibidem, s. 5.

¹² I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 14.

¹³ G. Górski, *Historia administracji*, Seria: Monografie Kolegium Jagiellońskiego, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń, 2017.

Polskiego¹⁴. Struktury pozarządowe w ramach ówczesnego społeczeństwa obywatelskiego stały się bazą dla polskiej administracji publicznej¹⁵. Można przyjąć tezę, że to polskie odradzające się społeczeństwo po latach zaborczej niewoli doprowadziło do ukształtowania się polskiej administracji. Już w 1917 roku, jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, tworzyły się pierwowzory późniejszych ministerstw w ramach centralnej administracji państwowej, m.in. Departament Gospodarstwa Społecznego, Pracy oraz Spraw Politycznych¹⁶.

Formalnie ministerstwa zostały powołane 7 grudnia 1917 roku na wniosek premiera Jana Kucharzewskiego w liczbie ośmiu, w tym Ministerstwo Skarbu, Handlu i Przemysłu, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy¹⁷.

Mimo że nazwy ministerstw oraz organizacja polityki społecznej państwa cały czas ulegały modyfikacjom, stanowiło to początek późniejszego trwałego systemu polskiej polityki społecznej na poziomie administracyjnym.

3. Kształtowanie się polskiej administracji na rzecz opieki społecznej na tle wybranego ustawodawstwa społecznego II Rzeczypospolitej

Współzależność pomiędzy systemem opieki społecznej a administracją publiczną została w pełni zawiązana poprzez system ustawodawstwa społecznego. W czasie tworzenia państwa polskiego po epoce zaborów władzę sprawowała Rada Regencyjna. W ramach kształtowania się państwowej administracji publicznej zostały powołane w sposób ewolucyjny organizacje państwowej polityki społecznej. Pierwotnie utworzyło się Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, które m.in. zajmowało się również zagadnieniami zdrowia publicznego, tworzeniem prawa, kwestiami robotniczymi. Z tego ministerstwa następnie wydzielono Ministerstwo Ochrony Pracy¹⁸.

Problemy społeczne II Rzeczypospolitej były zbliżone do tych, które występowały przed uzyskaniem przez Polskę niepodległości. I wojna światowa doprowadziła do ich eskalacji. Najpoważniejszymi w roku 1918 były – poza powszechnym głodem

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, s. 278.

¹⁶ Ibidem, s. 281.

¹⁷ Ibidem, s. 283.

¹⁸ M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego: 1918–1928*, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa 1928, s. 9.

i ubóstwem – problemy mieszkaniowe¹⁹, gdyż powodowały bezdomność. W ramach polityki mieszkaniowej państwa po I wojnie światowej oraz tworzenia ustawodawstwa społecznego we wrześniu 1918 roku wydano ustawę o ochronie lokatorów, zapobiegającą podwyżkom czynszów mieszkań lokatorskich, a także eksmisji lokatorów małych mieszkań²⁰. Tym samym był to instrument minimalizacji liczby osób bezdomnych na początku formowania się II Rzeczypospolitej.

Kamieniem milowym dla rozwoju polskiej państwowości, rządu i administracji państwowej stała się pierwsza ważna konstytucja państwa polskiego, zwana konstytucją marcową. Po odzyskaniu niepodległości, w ramach dalszego tworzenia się struktur administracyjnych niepodległej Polski, 17 marca 1921 roku Sejm uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²¹, która stanowiła bazę prawną dla wszelkich działań pomocowych w Polsce po odzyskaniu niepodległości. W dniu 2 sierpnia 1926 roku znowelizowano konstytucję, a 23 kwietnia 1935 roku wprowadzono nową, która w znacznym stopniu wzmocniła uprawnienia prezydenta oraz rządu²².

Zgodnie z konstytucją z 1921 roku wdrożono w Polsce pionierskie rozwiązania dotyczące ochrony pracy, macierzyństwa i dzieciństwa, a także podkreślono znaczenie opieki moralnej i religijnej obywateli²³.

Konstytucja marcowa stała się najważniejszym aktem prawnym II Rzeczypospolitej, na bazie której stworzono pierwszą ustawę w niepodległej Polsce dotyczącą tzw. opieki społecznej, stanowiącej część całego systemu polityki społecznej państwa na rzecz obywateli.

W wolnej Polsce pionierskie rozwiązania inicjujące system zabezpieczenia społecznego obywateli zostały wprowadzone przez Ustawę o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 roku²⁴, która na trzech stronach opisuje działania na rzecz obywateli po I wojnie światowej. Mimo niewielkiej objętości treści tego aktu prawnego są przejrzyste i w mojej opinii regulują podstawowe kwestie, niezbędne obywatelom w przewycięzaniu ich kryzysów społecznych w pierwszych latach funkcjonowania polskiego systemu społeczno-prawnego.

¹⁹ Ibidem, s. 11.

²⁰ Ibidem.

²¹ G. Górski, *Historia administracji...*, op. cit., s. 288.

²² Ibidem, s. 294, 296–297.

²³ J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece...*, op. cit., s. 5.

²⁴ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, Dz.U. 1923, nr 92, poz. 726. Jest również publikowana w zasobach netografii: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19230920726/O/D19230726.pdf> (dostęp: 7.07.2018).

Jan Starczewski opisuje proces legislacyjny Ustawy o opiece społecznej z 1923 roku, którego inicjatorem był poseł ks. W. Bliźniński²⁵. Ustawa nie obowiązywała w całym odrodzonym państwie polskim, lecz na terenie Małopolski i byłego zaboru rosyjskiego. Na pozostałych ziemiach przyjęto tylko jej poszczególne zapisy²⁶. W województwie pomorskim i poznańskim Minister Pracy i Opieki Społecznej mógł wydawać decyzje administracyjne dotyczące stosowania tych przepisów, a w województwie śląskim w największym stopniu stosowano dawne ustawodawstwo socjalne niemieckie i austriackie, gdyż Ustawa o opiece społecznej w ogóle tam nie obowiązywała²⁷ z uwagi na znaczną autonomię tych ziem.

Ustawa z 1923 roku jest również opisywana we współczesnych polskich opracowaniach administracyjno-prawnych, będąc częścią systemu zabezpieczenia społecznego po odzyskaniu niepodległości.

Iwona Sierpowska pisze o niej jako o jednym z elementów „segmentacji” systemu „zabezpieczenia społecznego”²⁸. Ten zaś uwzględnia system działań opiekuńczych państwa, w tym ustawodawstwo socjalne do czasów obecnych. Wykonawstwo zakresu zadań publicznych wymienionych w Ustawie o opiece społecznej powierzono gminom²⁹. Obecnie gmina jest głównym, ale nie jedynym administracyjnym wykonawcą publicznej polityki społecznej.

W analizowanym okresie powołano nowy zawód publiczny – opiekuna społecznego, oraz specjalne komisje przyznające pomoc socjalną³⁰. Należy podkreślić, że zawód opiekuna społecznego stał się początkiem profesjonalizacji współczesnego pracownika socjalnego, a powoływane komisje socjalne jednym z głównych podmiotów systemu instytucjonalnego polskich działań państwa na rzecz obywateli w dwudziestoleciu międzywojennym. Można powiedzieć, że w ramach ewolucji nie tylko powstał system polityki społecznej państwa, lecz także rozwijały się i przekształcały organizacje świadczące pomoc obywatelom w trudnych sytuacjach życiowych.

W dwudziestoleciu międzywojennym istotną rolę w systemie tworzącej się pomocy społecznej odgrywały organizacje pozarządowe. Można stwierdzić, że akta prawne pochodzące z końca lat 20. XX wieku znacznie wzmocniły społecznie sektor pozarządowy, zapewniając mu możliwość realizacji zadań dotyczących ówczesnej opieki społecznej m.in. przez stowarzyszenia i związki

²⁵ J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece...*, op. cit., s. 5–6.

²⁶ Ibidem, s. 8.

²⁷ Ibidem.

²⁸ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 31.

²⁹ Ibidem, s. 32.

³⁰ Ibidem.

o celach opieki społecznej. Zgodnie zaś z § 1 rozporządzenia Komisarzowi Rządu na miasto stołeczne Warszawę nadano uprawnienia rejestracyjne tych podmiotów³¹.

Miasto Warszawa miało znaczne prawa przypisane polskim województwom, a także szczególne przywileje dotyczące roli decyzyjnej w organizacji usług socjalnych. W ramach organizacji działań pomocowych najważniejszą rolę odgrywało ustawodawstwo polskie, a następnie statuty organizacji pomagających. O istnieniu silnych związków pomiędzy administracją publiczną a organizacją działań przez podmioty pomagające potrzebującym świadczy wiele aktów prawnych, w tym Rozporządzenie z 30 lipca 1924 roku³², Rozporządzenie z 9 marca 1928 roku³³ oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³⁴.

Rozporządzenie z 1924 roku, a więc wydane cztery lata wcześniej, wprowadza kontrolę stowarzyszeń o celach opieki społecznej przez organy administracji publicznej w osobie Ministra Pracy i Opieki Społecznej³⁵. Zgodnie z § 2 rozporządzenia kontrola stowarzyszeń działających w sferze opieki społecznej miała miejsce poprzez stworzenie rejestru tych podmiotów³⁶. Wcześniej (przed 21 marca 1924 roku) kontrola nad realizacją zadań publicznych w systemie pozarządowym była sprawowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych³⁷, co zmieniło zakres kompetencji obu ministrów, jak również zakres zadań ich jednostek administracyjnych.

³¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 5 maja 1928 roku w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej z siedzibą w m.st. Warszawie, Dz.U. 1928, nr 56, poz. 534. Rozporządzenie jest dostępne w papierowej wersji Dziennika Ustaw oraz na stronie internetowej: prawo.sejm.gov.pl/isap. Plik: D19280534.pdf (dostęp: 7.07.2018). W rozporządzeniu występuje powołanie na wcześniejsze obowiązujące przepisy o stowarzyszeniach i związkach z marca 1906 roku oraz na dekret o stowarzyszeniach ze stycznia 1919 roku (Dz.P.P.P. nr 3, poz. 88).

³² Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 lipca 1924 roku w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej, Dz.U. 1924, nr 70, poz. 682. Rozporządzenie w § 1 podaje datę obowiązywania Ustawy o opiece społecznej z 1923 roku od 21 marca 1924 roku.

³³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 9 marca 1928 roku w sprawie przekazania Komisarzowi Rządu m.st. Warszawy i wojewodom: warszawskiemu, łódzkiemu, białostockiemu, lubelskiemu, kieleckiemu, wołyńskiemu, poleskiemu, nowogrodzkiemu i wileńskiemu zatwierdzenia względnie legalizacji statutów stowarzyszeń i związków o celach opieki społecznej, Dz.U. 1928, nr 49, poz. 475.

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928, nr 11, poz. 86.

³⁵ § 1 Rozporządzenia (...) z dnia 30 lipca 1924 roku..., op. cit.

³⁶ Ibidem, § 2.

³⁷ Ibidem, § 2.

Oba rozporządzenia z 1928 roku dotyczą zatwierdzania statutów przez organy administracji publicznej. To, który organ zatwierdzał statuty organizacji pozarządowych, zależało od tego, gdzie organizacja pomocowa miała swoją siedzibę. Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej te szczególne uprawnienia administracyjne nadano Komisarzowi Miasta Stołecznego Warszawy oraz „względnie wojewodom zależnie od siedziby stowarzyszenia względnie związku”³⁸.

Następowało stopniowe tworzenie i rozbudowywanie administracji rządowej, w tym jej wewnętrznej struktury. W dwudziestoleciu międzywojennym dużą rangę o charakterze organizatorskim zyskały statuty. Do dnia dzisiejszego statut stanowi podstawowy dokument organizacyjny i zarazem wewnętrzny akt prawny dla różnych typów organizacji, m.in. placówek pomocy społecznej.

W ministerstwach na podstawie statutów tworzone wewnętrzne jednostki, departamenty, wydziały, biura³⁹. W latach 30. XX wieku funkcjonowało Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w ramach tzw. administracji szczególnej (specjalnej)⁴⁰. W gminach i powiatach działały również wewnętrzne struktury samorządowe. W latach 1933 oraz w 1938 nieznacznie zmienił się ustrój administracji publicznej w Polsce⁴¹, co w mojej opinii nie wpłynęło w istotny sposób na formułowanie się polskiego systemu polityki społecznej w tym okresie.

Dość istotne wydaje mi się formalne przyporządkowanie dawnego systemu opieki społecznej, będącego częścią systemu polityki społecznej państwa, do struktur administracji publicznej. W tym celu posłużyłam się klasyfikacją informatologiczną, stworzoną dla potrzeb informacji naukowej i funkcjonowania bibliotek, która stanowi podstawę analityczną zarówno nauki, jak i rzeczywistości społecznej, ukazując stan systemu oraz wzajemne związki pomiędzy elementami systemu publicznego.

W systemie klasyfikacyjnym dawnej opieki społecznej pomaga tzw. Uniwersalna Klasyfikacja Dziesiąta, pomimo że powstała dużo później niż analizowany okres historyczny, bo w końcu lat 60. XX wieku. W dziale 36 uwzględnia ona: „Pomoc i opiekę społeczną. Ubezpieczenia”⁴². Umieszczenie w Klasyfikacji tego zapisu odzwierciedla stan faktyczny w ramach jednocześnie

³⁸ § 1 Rozporządzenia (...) z dnia 19 stycznia 1928 roku..., op. cit.

³⁹ G. Górski, *Historia administracji...*, op. cit., s. 299–300.

⁴⁰ Ibidem, s. 300.

⁴¹ Ibidem, s. 302.

⁴² *Uniwersalna Klasyfikacja Dziesiąta*, praca zbiorowa, weryfikacja działu 36 J. Frąckiewicz, Centralny Instytut Informacji Naukowo-Technicznej i Ekonomicznej, Zakład Teorii i Metodyki Informacji, według stanu na dzień 30.09.1969, Warszawa 1970.

ze sobą występujących obszarów życia publicznego. Usługi ubezpieczeniowe w dwudziestoleciu międzywojennym funkcjonowały pierwotnie niejako obok systemu polityki społecznej, stopniowo stając się jej częścią. Według Klasyfikacji cała działalność społeczna może być uznana za prywatną, a także za działalność społeczną administracji publicznej (w ramach usług społecznych)⁴³. Posługując się tą interpretacją, wszystkie usługi społeczne można zaliczyć do zadań publicznych niezależnie od tego, czy są wykonywane na zlecenie władzy publicznej, przez nią samą, czy w ramach społeczeństwa obywatelskiego, czyli przez zrzeszonych obywateli.

4. Ruch spółdzielczy i jego związki z administracją publiczną II Rzeczypospolitej na tle polskich rozwiązań prawnych związanych z opieką społeczną

W Polsce po odzyskaniu niepodległości, poza tworzeniem prawno-organizacyjnych podstaw działań rządowych w sferze socjalnej, sukcesywnie rozwijała się przedsiębiorczość w zróżnicowanych formach, w tym ruch spółdzielczy. Po I wojnie światowej działalność wielu organizacji trzeba było rozpocząć od nowa i od podstaw tworzyć to, co wiązało się z jakąkolwiek ideą gospodarowania. Robiono wiele, żeby zapewnić obywatelom miejsca pracy oraz normalne funkcjonowanie gospodarki po zniszczeniach wojennych I wojny światowej. Stworzono szansę na wzmocnienie przedsiębiorstw produkcyjnych. Ponadto w dwudziestoleciu międzywojennym powołano Państwową Radę Spółdzielczą⁴⁴, która odgrywała istotną rolę w nadawaniu spółdzielniom rangi podmiotów publicznych, nie tylko prywatnych.

Na terytoriach Polski po okresie zaborów wspierano ruch spółdzielczy. Przykładem wsparcia przedsiębiorstw były ziemie dawnego zaboru pruskiego. Szansę na wzmocnienie działań w obszarze przedsiębiorczości stanowiło powołanie komisarzy demobilizacyjnych na terenie byłego zaboru pruskiego, zwłaszcza na Górnym Śląsku, wykonujących pracę w przedsiębiorstwach zagrożonych likwidacją na rzecz zatrzymania procesów likwidacyjnych. Komisarz miał bardzo szerokie uprawnienia, mógł nawet przeprowadzać wywłaszczenia parku maszynowego na rzecz skarbu państwa w przedsiębiorstwach, którym groziły problemy

⁴³ Ibidem, s. 209.

⁴⁴ A. Bieńkowski, *Kierunki rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2003, nr 17, s. 94, http://mazowsze.hist.pl/28/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/647/2003/22899/ (dostęp: 7.07.2018).

gospodarcze⁴⁵. W ten sposób dokonywano znacjonalizowania majątku przedsiębiorstw, które miały małe szanse na utrzymanie się na rynku. Należy jednak zaznaczyć, że na terenie dawnego zaboru pruskiego nie do końca identyfikowano się z odrodzoną Polską, ponieważ istniały tam silne wpływy niemieckie – także dotyczące życia społecznego.

Jedną z form działalności przedsiębiorstwa był ruch spółdzielczy – już dobrze zakorzeniony od XIX wieku na ziemiach polskich. Rozwój spółdzielni nie był jednolity na terenie poszczególnych zaborów. W zaborze pruskim od 1867 roku funkcjonowała ustawa o spółdzielniach⁴⁶, a spółdzielnie już w XIX wieku realizowały działalność oświatowo-społeczną oraz – co szczególnie ważne dla ruchów i ideologii społecznych – patriotyczną. Na ziemiach poszczególnych państw zaborczych istniały też zróżnicowane ideologie ruchu spółdzielczego. Na przykład w Galicji i zaborze austriackim przemysł nie był zbyt dobrze rozwinięty, za to lepiej radziły sobie handel i rolnictwo. W zaborze rosyjskim tworzyła się głównie kooperatywa spożywcza – powołano Towarzystwo Kooperatystów⁴⁷. W XX wieku, już po I wojnie światowej, została wprowadzona w życie ustawa z 1920 roku o spółdzielniach, na mocy której wdrożono dwa podstawowe rodzaje spółdzielni pod względem jej klasyfikacji przedmiotowej, a mianowicie bankowe oraz rolnicze⁴⁸.

W tworzeniu i funkcjonowaniu polskiego ruchu spółdzielczego aktywnie brały udział osoby duchowne, zwłaszcza na terenie Wielkopolski. Jak pisze Piotr Zakrzewski, była to duża liczba księży. Ponadto z uwagi na ich wykształcenie, dobre kontakty z miejscową ludnością oraz poważanie w społeczeństwie⁴⁹ stawali się lokalnymi liderami społecznymi. Spółdzielnie prowadziły szeroko zakrojoną

⁴⁵ *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, praca zbiorowa (bez wydzielonych rozdziałów), red. M. Bornstein-Lychowska, autorzy: L. Archelausówna, Cz. Babicki, S. Fischlowitz, A. Gadomski, S. Hartman, S. Horszowski, A. Mazurkiewicz, J. Miedzińska, W. Skowron, S. Tubiasz, J. Wengierow, W. Grabińska-Woytowiczowa, nakładem Ministerstwa Opieki Społecznej, Warszawa, 1935, s. 133–187, s. 168–169.

⁴⁶ A. Bieńkowski, *Kierunki rozwoju...*, op. cit., s. 90–105.

⁴⁷ Więcej informacji na temat Towarzystwa Kooperatystów można znaleźć w artykule: Z. Chyra-Rolicz, *Towarzystwo Kooperatystów a rozwój polskiego ruchu spółdzielczego*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1989, nr 4, dostępna w wersji nadbitkowej.

⁴⁸ Wiele historycznych polskich prac naukowych na temat polskiego ruchu spółdzielczego napisała Zofia Chyra-Rolicz. Zob. np. Z. Chyra-Rolicz, *Z tradycji polskiej spółdzielczości II Rzeczypospolitej: idee, fakty, dokonania*, Ławica, Warszawa-Poznań 1992.

⁴⁹ P. Zakrzewski, *Udział osób duchownych w tworzeniu spółdzielni w Wielkopolsce w XIX i w początkach XX wieku*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, tom V, https://www.kul.pl/files/214/studia_5/piotr_zakrzewski_studia_z_prawa_wyznaniowego_52002.pdf (dostęp: 7.07.2018).

działalność społeczną zwłaszcza na rzecz swoich członków, ale także miejscowej ludności, włączając w to działania charytatywne⁵⁰.

Do najbardziej znanych pierwowzorów działalności spółdzielczej należy zaliczyć pracę ks. Stanisława Staszica, szeroko opisywaną w literaturze przedmiotu. Obok rozwoju idei gospodarowania i lokalnej społeczności wprowadzono kompleksową działalność charytatywną, a także udzielano niskoprocentowanych pożyczek na uruchomienie przez ludność aktywności gospodarczej, co stanowiło przeciwwagę dla powszechnej i destrukcyjnej praktyki lichwiarskiej⁵¹. Już w latach 60. XIX wieku tworzone spółdzielnie udzielające kredytów i pożyczek. W Poznaniu powstało Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców Miasta Poznania, a następnie spółdzielnia kredytowa ks. Augusta Szamarzewskiego⁵². Rozwój spółdzielni o charakterze kredytowo-pożyczkowym dał początek polskiej spółdzielczości bankowej.

Związki ruchu spółdzielczego z administracją państwową II Rzeczypospolitej oraz systemem działań socjalnych są mimo wszystko mało wyraziste. Ruch spółdzielczy w zdecydowanie większym stopniu ma związek z administracją publiczną poprzez system prawny i kontrolny.

Najwięcej informacji o związkach pomiędzy systemem publicznym, systemem opieki społecznej a ruchem spółdzielczym dostarcza analiza Ustawy z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach (Dz.U. 1920, nr 111, poz. 733)⁵³.

W dziale pierwszym, w artykule pierwszym, określa ona cel przedsiębiorstwa spółdzielczego, którym jest „podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa”⁵⁴. Zwrócono zatem uwagę na cel gospodarczy, którym jest kolektywne działanie na rzecz dobra wspólnego, czyli wspólnego zarabiania na poczet członków. Ten zapis jednak nic nie mówi o osiąganiu zysku, który jest charakterystyczny dla wszystkich przedsiębiorstw. Uzyskiwanie dochodów w pracy spółdzielni pozwalało jej członkom rozwiązywać problem powszechnego ubóstwa (zwłaszcza na terenach wiejskich) lub stosować prewencję niedopuszczającą do wykluczenia społecznego. W ustawie z 1920 roku zapisano również istotny cel społeczny. W artykule pierwszym

50 Z. Chyra-Rolicz, *Z tradycji polskiej...*, op. cit.

51 J. Mroczek, *Początki rozwoju spółdzielczości w Polsce*, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5792/1/2012_PPES1_29_40.pdf, s. 30 (dostęp: 7.07.2018).

52 Ibidem, s. 31.

53 Ustawa z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, Dz. U. 1920, nr 111, poz. 733; tekst jednolity ustawy na podstawie różnych aktów prawnych, także opublikowanych po II wojnie światowej, znajduje się na stronie internetowej: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU.19201110733/O/D19200733.pdf> (dostęp: 7.07.2018).

54 Ibidem.

można przeczytać: „spółdzielnia może również mieć na celu podniesienie poziomu kulturalnego swoich członków”⁵⁵. Należy zwrócić uwagę na to, że zacytowany zapis ustawy świadczy o założeniu rozwoju społecznego lokalnych środowisk. Spółdzielnie w dwudziestolecie międzywojennym, co oczywiste, miały istotny związek z kompleksowym systemem prawno-administracyjnym poprzez istnienie ustawodawstwa prawnego w tym zakresie.

Ustawa o spółdzielniach zawiera ważne zapisy o systemie organizacyjnym tego przedsiębiorstwa. Artykuł 4 pokazuje związek spółdzielni międzywojennych z prawem handlowym⁵⁶.

Dalsze zapisy ustawy o spółdzielniach z 1920 roku regulowały powołanie podmiotu spółdzielczego. Istotnym wewnętrznym aktem prawnym i jednocześnie jednym z dokumentów założycielskich był statut, który następnie sąd włączał do rejestru⁵⁷. Natomiast zgodnie z artykułami 2 oraz 5 statut musiał być zarejestrowany i zgodny z obowiązującym aktem prawnym⁵⁸. Ustawa określała w artykule 7 główne aspekty działalności spółdzielni, w tym to, co musiało być zawarte w rejestrze spółdzielni⁵⁹.

Ustawa o spółdzielniach z 1920 roku określała w dziale IV zarówno pojęcie, jak i kompetencje organu administracyjnego w postaci Rady Spółdzielczej⁶⁰. Zgodnie z artykułem 116 ustawy o spółdzielniach w wersji z 1934 roku Rada Spółdzielcza została powołana jako państwowa jednostka organizacyjna funkcjonująca przy Ministrze Skarbu⁶¹.

W mojej opinii na przestrzeni ewolucji prawa spółdzielczego Rada Spółdzielcza z początkowego podmiotu opiniodawczo-doradczego stawała się w coraz większym stopniu państwowym podmiotem kontrolnym, który w systemie państwowym umożliwiał kompleksowy nadzór nad przedsiębiorstwami spółdzielczymi. Moim zdaniem Rada Spółdzielcza w największym stopniu pod względem administracyjnym łączyła ruch spółdzielczy z administracją publiczną.

Zgodnie z artykułem 107 wersji ustawy o spółdzielniach z 1920 roku, pochodzącej z 1969 roku, na urząd przewodniczącego Rady Spółdzielczej Minister Skarbu wyznaczał osoby spośród

55 Ibidem, artykuł 1.

56 Ibidem, artykuł 4.

57 Szczegółowo informuje o tym dział I oraz dział II wersji ustawy o spółdzielniach z 1934 roku. Załącznik do Obwieszczenia Ministra Skarbu z dnia 16 czerwca 1934 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, Dz.U. 1934, nr 55, poz. 495.

58 Ibidem, artykuł 2, 5, załącznik do obwieszczenia.

59 Ibidem, artykuł 7, rozdział II.

60 Ibidem, dział IV, artykuły: 116, 117, 118.

61 Ibidem, dział IV, artykuł 116.

pracowników ministerstwa. Zgodnie z powyższym artykułem był również wykonawcą uchwał Rady Spółdzielczej⁶².

Szczegółowe zasady funkcjonowania Rady Spółdzielczej określało Rozporządzenie z 14 grudnia 1920 roku⁶³. Rada Spółdzielcza zgodnie z § 1 tego rozporządzenia miała współpracować z rządem⁶⁴. W § 2 określono zaś, kto miał pełnić funkcję przewodniczącego Rady oraz kto mógł zostać jej członkiem – mianowicie osoby oddelegowane przez Ministra Skarbu, przedstawiciele związków rewizyjnych spółdzielczości. Zmian członkowskich dokonywał Minister Skarbu pełniący funkcję przewodniczącego Rady⁶⁵.

Ruch spółdzielczy podlegał pod zupełnie inne ministerstwo niż opieka społeczna w latach 20. i 30. XX wieku. Pod względem administracyjno-prawnym były to rozłączne obszary zadań publicznych.

Ustawodawstwo spółdzielcze zostało opisane w publikacjach z dwudziestolecia międzywojennego o stowarzyszeniach, zgromadzeniach i rejestrze spółdzielni, m.in. tych dotyczących znowelizowanej w dniu 13 marca 1934 roku ustawy o spółdzielniach, ale także zawierających prawne zalecenia praktyczne dla działaczy spółdzielczych⁶⁶. Trzy miesiące później wydano jednolity tekst ustawy o spółdzielniach⁶⁷. To był ostatni ujednolicony akt prawny, który znalazłam, dotyczący ruchu spółdzielczego w II Rzeczypospolitej. Kolejna nowelizacja prawa spółdzielczego nastąpiła według moich poszukiwań już po II wojnie światowej – w roku 1950⁶⁸.

⁶² Artykuł 107 późniejszej jednolitej wersji Ustawy z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, Dz.U. 1969, nr 111, poz. 733. Tekst jednolity na podstawie różnych aktów prawnych, opublikowanych także po II wojnie światowej, znajduje się na stronie internetowej: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU> (dostęp: 7.07.2018).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 1920 roku w przedmiocie organizacji Rady Spółdzielczej, Dz.U. 1920, nr 117, poz. 776.

⁶⁴ Ibidem, § 1.

⁶⁵ Ibidem, § 2.

⁶⁶ *Polskie ustawodawstwo spółdzielcze*, pod redakcją K. Pomijańskiego w opracowaniu autorów: A. Mantla, W. Izdebskiego, Cz. Potemskiego, Nakład Spółdzielni Wydawniczej z ODP. UDZ. Spółnota Pracy, Warszawa 1934.

⁶⁷ Załącznik do Obwieszczenia Ministra Skarbu z dnia 16 czerwca 1934 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, Dz.U. 1934, nr 55, poz. 495. Tekst jest również dostępny na stronie: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19340550495/O/D19340495.pdf> (dostęp: 8.07.2018).

⁶⁸ Załącznik do Obwieszczenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 20 maja 1950 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, Dz.U. 1950, nr 25, poz. 232. Tekst znajduje się na stronie sejmowej: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19500250232/O/D19500232.pdf> (dostęp: 13.07.2018).

5. Współzależności w dziedzinie zadań publicznych w dwudziestoleciu międzywojennym w ramach opieki społecznej, ruchu spółdzielczego i administracji państwowej

System organizacji zadań publicznych w Polsce w latach 20. i 30. XX wieku – w ramach tworzącej się polityki społecznej państwa, w tym opieki społecznej – nie uwzględniał ruchu spółdzielczego ani pod względem administracyjnym, ani prawnym. Dla tych obszarów zadań publicznych istniało zupełnie odrębne ustawodawstwo, ówczesna opieka społeczna podlegała zaś pod inne ministerstwa niż spółdzielnie.

Zgodnie z omówioną już ustawą o spółdzielniach spółdzielnie jako przedsiębiorstwa zostały zaliczone do podmiotów prawa handlowego. Dopiero w XXI wieku jeden z rodzajów spółdzielni – spółdzielnia socjalna – stał się częścią systemu polityki społecznej państwa jako podmiot wspierający obywateli wykluczonych społecznie.

Jednak doświadczenia z dwudziestolecia międzywojennego pokazały pewną współzależność pomiędzy dwoma rozbieżnymi systemami prawno-organizacyjnymi, czyli systemem polityki społecznej państwa i ruchem spółdzielczym. Ruch spółdzielczy stwarzał miejsca pracy i możliwość uruchamiania spółdzielczej działalności gospodarczej. Jako zupełnie przypadkowy, nieskodyfikowany instrument oddziaływania na ówczesny rynek pracy umożliwiał w znacznym stopniu przezwyciężenie wielu problemów społecznych II Rzeczypospolitej, czyli odgrywał istotną rolę prospołeczną.

W związku z powyższym nie miało to większego znaczenia, że spółdzielczość nie była kompatybilna pod względem prawno-organizacyjnym z polityką społeczną tworzącego się państwa polskiego po długim okresie niewoli. Oczywiście oba systemy w pełni współdziałały z tworzącą się w tym czasie administracją publiczną poprzez system obowiązującego ustawodawstwa prawnego oraz jednostek organizacyjnych państwowej administracji publicznej.

Bibliografia

- Bieńkowski A., *Kierunki rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2003, nr 17, s. 94, http://mazowsze.hist.pl/28/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/647/2003/22899/ (dostęp: 7.07.2018).
- Bornstein-Łychowska M., *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa 1928.
- Chyra-Rolicz Z., *Towarzystwo Kooperatywistów a rozwój polskiego ruchu spółdzielczego*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1989, nr 4, dostępna w wersji nadbitkowej.
- Chyra-Rolicz Z., *Z tradycji polskiej spółdzielczości II Rzeczypospolitej: idee, fakty, dokonania*, Ławica, Warszawa-Poznań 1992.
- Górski G., *Historia administracji*, Seria: Monografie Kolegium Jagiellońskiego, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń, 2017.
- Mroczek J., *Początki rozwoju spółdzielczości w Polsce*, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5792/1/2012_PPES1_29_40.pdf, s. 30 (dostęp: 7.07.2018).
- Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, praca zbiorowa, red. M. Bornstein-Łychowska, nakładem Ministerstwa Opieki Społecznej, Warszawa, 1935.
- Polskie ustawodawstwo spółdzielcze*, pod redakcją K. Pomijańskiego, w opracowaniu autorów: A. Mantła, W. Izdebskiego, Cz. Potemskiego, Nakład Spółdzielni Wydawniczej z ODP. UDZ. Spółnota Pracy, Warszawa 1934.
- Rudnicki J., *Zabór pruski w dobie Bismarcka*, historia-polski.klp.pl/a-6237-2.htm/ (tekst z 10 stycznia 2006 roku, dostęp: 13.06.2018).
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Starzewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, odbliska z nr. 4 miesięcznika „Opiekun Społeczny”, Drukarnia Miejska Miodowa 23, Warszawa 1937.
- Uniwersalna Klasyfikacja Dziesiąta*, praca zbiorowa, weryfikacja działu 36 J. Frąckiewicz, Centralny Instytut Informacji Naukowo-Technicznej i Ekonomicznej, Zakład Teorii i Metodyki Informacji, według stanu na dzień 30.09.1969, Warszawa 1970.
- Zakrzewski P., *Udział osób duchownych w tworzeniu spółdzielni w Wielkopolsce w XIX i w początkach XX wieku*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, tom V, https://www.kul.pl/files/214/studia_5/piotr_zakrzewski_studia_z_prawa_wyznaniowego_52002.pdf (dostęp: 7.07.2018).

Administracja rządowa w II Rzeczypospolitej w okresie rządu Janusza Jędrzejewicza (1933–1934)

JAROSŁAW KUBIAK
Doktor nauk humanistycznych
Słuchacz KSAP

Streszczenie

Zasadniczy cel artykułu stanowi przedstawienie organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w okresie działalności Rady Ministrów pod kierunkiem reformatora systemu edukacji w II Rzeczypospolitej Janusza Jędrzejewicza. Materiał badawczy stanowią literatura przedmiotu, opracowania źródłowe oraz kwerenda archiwalna. We wstępie zawarte jest skrócone omówienie ustroju politycznego i prawnego, a także zachodzących zmian w omawianym okresie oraz okoliczności utworzenia rządu. Zasadnicza część artykułu to próba scharakteryzowania, a także analiza działalności, zakresu kompetencji, struktury centralnych i terytorialnych organów administracji rządowej, specyfiki działalności Rady Ministrów oraz aparatu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów, ze szczególnym uwzględnieniem Prezydium Rady Ministrów i Komitetu Ekonomicznego Ministrów. Zakończenie zawiera podsumowanie dokonanych ocen i konkluzji. W omówieniu zagadnień problemowych autor stara się ukazać kontekst wydarzeń i procesów oraz zweryfikować przyjęte wnioski z dostępnymi źródłami archiwalnymi.

Abstract

The main purpose of the article is to present the organization and functioning of the public service during the period of the activity of the Council of Ministers under the leadership of Janusz Jędrzejewicz, the reformer of the education system in the Second Polish Republic. The research material includes the subject literature, source studies and archival query. The introduction contains a short overview of the political and legal system, as well as changes in the discussed period and the circumstances of the formation of the government. The main part of the article concerns the attempts to characterize as well as the analysis of the activity, the scope of competence and structure of central and territorial administration, the specificity of the Council of Ministers and auxiliary apparatus of the Prime Minister. The conclusion contains a summary of assessments and conclusions. In discussing problem issues, the author tries to show the context of events and processes as well as verify accepted conclusions with available archival sources.

1. Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej w świetle konstytucji z 17 marca 1921 roku

Sprzyjająca sytuacja międzynarodowa, jaka powstała pod koniec 1918 roku w wyniku klęski militarnej państw centralnych oraz rewolucji w Rosji, została wykorzystana przez polskie społeczeństwo, które uniezależniło się od państw zaborczych. W wyniku kilkuletnich walk niepodległość Polski została następnie obroniona, jak również ustalono granice państwa. Równolegle określony został system polityczny i gospodarczo-społeczny odrodzonego państwa w drodze uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy konstytucji z 17 marca 1921 roku nazywanej popularnie konstytucją marcową¹.

Konstytucja wprowadzała parlamentarno-gabinetowy system rządów. Naród sprawował władzę zwierzchnią w państwie za pośrednictwem organów utworzonych zgodnie z koncepcją trójpodziału władz: w zakresie władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat, w zakresie wymiaru sprawiedliwości przez sądy i trybunały, podczas gdy władza wykonawcza należała do Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów. Kadencję izb ustawodawczych wybieranych w tajnych, bezpośrednich, równych, powszechnych i proporcjonalnych wyborach ustalono na 5 lat. W określonych sytuacjach Sejm i Senat mogły również łączyć się w Zgromadzenie Narodowe, m.in. w celu wyboru prezydenta oraz rewizji konstytucji. Do najważniejszych uprawnień Sejmu należały uchwalanie ustaw oraz kontrola administracji państwowej, podczas gdy prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Radzie Ministrów i Sejmowi. Senat z kolei wyposażony został w prawo weta zawieszającego ustawy na 30 dni oraz wprowadzanie poprawek, które Sejm mógł odrzucić większością 11/20 głosów. Konstytucja wskazywała, że parlament mógł zostać rozwiązany przed końcem kadencji większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów przez Sejm lub przez prezydenta za zgodą Senatu wyrażoną większością 3/5 członków Senatu. Natomiast do najważniejszych prerogatyw wybieranego na 7-letnią kadencję Prezydenta Rzeczypospolitej należało m.in. powoływanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, powoływanie na wniosek premiera

¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i państwa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 491–497, 510–511.

ministrów, obsadzanie na wniosek rządu urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych w ustawach, zawieranie traktatów międzynarodowych, zwoływanie i zamykanie sesji izb ustawodawczych, a także darowanie i łagodzenie kar oraz sprawowanie zwierzchności nad siłami zbrojnymi. Wszystkie akty prawne prezydenta wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Wymiar sprawiedliwości natomiast miały sprawować niezależne sądy, w ramach których wyróżniano pion sądownictwa powszechnego (obejmujący Sąd Najwyższy, sądy apelacyjne, okręgowe i grodzkie), sądy szczególne (pracy i wojskowe) oraz w zakresie stosunków publiczno-prawnych Najwyższy Trybunał Administracyjny, Trybunał Kompetencyjny i Trybunał Stanu².

2. Pozaparlamentarny system rządów w latach 1926–1935

Wojskowy zamach stanu dokonany przez marszałka Józefa Piłsudskiego w maju 1926 roku spowodował istotne zmiany w funkcjonowaniu dotychczasowego ustroju politycznego. Wraz z uchwaleniem zmian w konstytucji w drodze tzw. noweli sierpniowej rola i funkcje izb ustawodawczych zostały poddane znacznym ograniczeniom kosztem organów władzy wykonawczej. Prezydent otrzymał m.in. uprawnienia do samodzielnego rozwiązywania Sejmu i Senatu, a także wydawania na wniosek rządu rozporządzeń z mocą ustawy w okresie między kadencjami oraz na podstawie upoważnienia ustawowego³.

Ponieważ grupa współpracowników marszałka głosiła hasła walki z wszechwładzą parlamentu i partii politycznych oraz naprawy życia politycznego nowy obóz sprawujący władzę określany był mianem sanacji. W ramach niego dominującą rolę odgrywał J. Piłsudski, który niezależnie od zajmowanych stanowisk podejmował najważniejsze decyzje i wyznaczał zakres samodzielnego działania swoim współpracownikom, podporządkowani mu zaś byli zarówno ministrowie i premierzy, jak i wybrany w 1926 roku prezydent Ignacy Mościcki. Partie opozycyjne stopniowo zostały odsunięte od wpływu na działalność państwa, a kolejne rządy były tworzone i zmieniały się bez udziału parlamentu. Wprawdzie Sejm przegłosowywał wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów, a nawet całego rządu, ale nie był w stanie pozbawić władzy

² M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005, s. 326–332; J. Pietrzak, *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 20–21; M. Pietrzak, *Państwo prawne w konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 117.

³ A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1980, s. 37–47.

sanacji. Dopiero w wyniku konsolidacji opozycji w 1929 roku utworzona została koalicja Centrolewu, która wystąpiła z programem przywrócenia przestrzegania konstytucji i rządów parlamentarnych. W odpowiedzi parlament został rozwiązany przez prezydenta, a w toku kampanii wyborczej oprócz intensywnej akcji propagandowej przeprowadzono liczne aresztowania działaczy opozycyjnych, masowe konfiskaty prasy i druków, unieważniano listy kandydatów oraz uniemożliwiano przeciwnikom politycznym odbywanie zgromadzeń i manifestacji. W rezultacie dokonanych nadużyć blok rządowy uzyskał zdecydowane zwycięstwo oraz bezwzględną większość w Sejmie i Senacie. Rola izb ustawodawczych nie uległa jednak zmianie, ponieważ rząd regularnie otrzymywał szerokie pełnomocnictwa ustawodawcze, w ramach których z pominięciem parlamentu przeprowadzano wiele istotnych regulacji obejmujących m.in. kodyfikację licznych gałęzi prawa oraz ograniczenia praw obywatelskich⁴.

3. Prezes Rady Ministrów Janusz Jędrzejewicz

W dniu 8 maja 1933 roku Zgromadzenie Narodowe wybrało urzędującego prezydenta na drugą kadencję. W związku z ponownym zaprzysiężeniem I. Mościckiego premier Aleksander Prystor, zgodnie z tradycyjnym zwyczajem, złożył dymisję rządu, która niespodziewanie została przyjęta, pomimo że ustępujący szef rządu uważany był dotąd za jednego z najbliższych współpracowników marszałka Piłsudskiego. Misję tworzenia nowego rządu prezydent powierzył Januszowi Jędrzejewiczowi, który od sierpnia 1931 roku sprawował funkcję ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Należał on do czołowych postaci obozu sanacyjnego, pełniąc równoległe funkcję I wiceprezesa Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, najważniejszej prorządowej formacji politycznej⁵.

Główny obszar aktywności J. Jędrzejewicza w ostatnich latach stanowiły prace związane z realizacją i wdrażaniem reformy systemu edukacji w Polsce, której był jednym z czołowych inicjatorów. W szczególności uchwalone w latach 1932–1933 ustawy o ustroju szkolnictwa oraz szkół akademickich określane mianem „Jędrzejewiczowskich”, pomimo że spotkały się z gwałtowną krytyką ze strony opozycji i środowisk naukowych z uwagą na wprowadzenie

⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 525–529.

⁵ H. Gruber, *Wspomnienia i uwagi*, Wydawnictwo Gryf, Londyn 1968, s. 323; K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1992, s. 649–650; B. Żongołłowicz, *Dzienniki 1930–1936*, Wydawnictwo Retro-Art, Warszawa 2004, s. 486–488.

mechanizmów głębokiej ingerencji ze strony władz państwowych, należy uznać za istotny krok w unifikacji i modernizacji polskiego systemu oświatowego⁶.

Nowy premier urodził się w 1885 roku na Wołyniu. Po zdaniu matury studiował matematykę i fizykę w Warszawie i Krakowie, ukończył również Szkołę Nauk Politycznych w Paryżu. Podczas rewolucji 1905 roku uczestniczył w studenckich strajkach, związuąc się na krótko z Polską Partią Socjalistyczną. Przez kilka lat pracował jako nauczyciel w gimnazjach w Warszawie i Klarysewie. Podczas I wojny światowej włączył się w działalność Polskiej Organizacji Wojskowej, był także żołnierzem I Brygady Legionów Polskich, a w 1917 roku pełnił funkcję referenta kancelarii komisji wojskowej Tymczasowej Rady Stanu, w której pracach uczestniczył J. Piłsudski⁷.

W latach 1918–1923 służył w Wojsku Polskim w komórkach oświatowo-kulturalnych Ministerstwa Spraw Wojskowych i Sztabu Generalnego oraz stał na czele redakcji tygodnika „Rząd i Wojsko”. Za swoją służbę wojskową został odznaczony m.in. Orderem Virtuti Militari⁸.

W kolejnych latach J. Jędrzejewicz był m.in. dyrektorem gimnazjum i seminarium nauczycielskiego, współzałożycielem Powszechnego Uniwersytetu Korespondencyjnego i redaktorem naczelnym miesięcznika „Wiedza i Życie”. Po przewrocie majowym został najpierw urzędnikiem w Prezydium Rady Ministrów, a następnie wizytatorem w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁹.

Równoległe z działalnością oświatową J. Jędrzejewicz przejawiał również znaczną aktywność polityczną w ramach BBWR oraz piastując mandat posła na Sejm II i III kadencji. Ponadto zaangażował się w proces organizowania „Legionu Młodych” oraz „Straży Przedniej”, prorządowych organizacji społeczno-wychowawczych

⁶ Ustawa z dnia 11 marca 1932 roku o ustroju szkolnictwa (Dz.U. 1932, nr 38, poz. 389); Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich (Dz.U. 1933, nr 29, poz. 247); A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1957, s. 447–450.

⁷ Archiwum Akt Nowych (dalej AAN) Warszawa, Prezydium Rady Ministrów (dalej PRM), sygn. 291, k. 1; D. i T. Nałęcz, *Janusz Jędrzejewicz, premier Rzeczypospolitej 10 V 1933–13 V 1934*, (w:) *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski, P. Wróbel, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 326–329; Z. Osiński, *Janusz Jędrzejewicz, piłsudczyk i reformator edukacji (1885–1951)*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 29–30; *Polski Słownik Biograficzny*, Wydawnictwo Ossolineum, t. XI, Wrocław 1964–65, s. 234–235.

⁸ D. Koźmian, *Janusz Jędrzejewicz – polityk i pedagog*, Wydawnictwo US, Szczecin 2004, s. 60.

⁹ J. Faryś, *Gabinet Janusza Jędrzejewicza 10.V.1933–13.V.1934*, (w:) *Gabinety II Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Wydawnictwo Likon, Szczecin-Poznań 1991, s. 238.

realizujących idee programu wychowania państwowego wśród młodzieży, które stanowiły istotny element polityki oświatowej rządu¹⁰.

Podczas tworzenia nowego gabinetu J. Piłsudski dokonał wyboru kierowników resortów spraw zagranicznych, poczty i telegrafów oraz komunikacji, pozostawiając resztę ministerstw do samodzielnych decyzji nowego premiera i wyrażając przy tym całkowity brak zainteresowania ich obsadą. Jednak ponieważ J. Jędrzejewicz zdecydował, że program polityczny jego gabinetu będzie stanowić kontynuację linii politycznej rządu A. Prystora, zaproponował więc pozostanie w rządzie niemal wszystkim dotychczasowym ministrom. Nowy rząd powołany został zatem po zaledwie jednodniowych konsultacjach już 10 maja 1933 roku, a jedyna zmiana dotyczyła Seweryna Ludkiewicza, którego na stanowisku ministra rolnictwa i reform rolnych zastąpił Bronisław Nakoniecznikow-Klukowski. Co istotne, J. Jędrzejewicz jednocześnie ze sprawowaniem funkcji prezesa Rady Ministrów zdecydował się pozostać także na czele resortu oświaty¹¹.

4. Centralne organy administracji rządowej

Administracja rządowa w II Rzeczypospolitej, zgodnie z kryterium zasięgu terytorialnego, składała się z administracji centralnej obejmującej Radę Ministrów, ministerstwa i urzędy centralne oraz z administracji terenowej. Zgodnie zaś z art. 55 konstytucji marcowej rząd stanowili ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Liczbę, zakres działania, wzajemny stosunek ministrów oraz ich kompetencje miały zostać określone odrębną ustawą, która jednak nie została uchwalona aż do końca II Rzeczypospolitej. Formalnie więc pozostawały cały czas w mocy uregulowania zawarte w przepisach dekretu Rady Regencyjnej o najwyższych władzach Królestwa Polskiego z 3 stycznia 1918 roku¹².

Kompetencje rządu w szczególności obejmowały ustalanie ogólnych zasad działania w polityce wewnętrznej i zagranicznej, rozpatrywanie sprawozdań ministrów z wykonania powierzonych im zadań, uzgadnianie współpracy pomiędzy resortami

¹⁰ T. Kenar, *Gabinet Janusza Jędrzejewicza*, (w:) *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Wydawnictwo US, Szczecin 2010, s. 331; Z. Osiński, *Janusz Jędrzejewicz...*, op. cit., s. 299–304.

¹¹ AAN, PRM, sygn 2–7 (24), k. 1–4; A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym...*, op. cit., s. 309; J. Jędrzejewicz, *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Wydawnictwo Oficyna Poetów i Malarzy, Londyn 1972, s. 173–174.

¹² M. Konarski, *Rada Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939)*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1982, nr 18, s. 41.

oraz zajmowanie się sprawami wychodzącymi poza zakres kompetencji pojedynczego ministerstwa. Ponadto Rada Ministrów występowała z projektami ustaw oraz co roku przedstawiała parlamentowi zamknięcie rachunków państwowych. Uczestniczyła również w realizacji uprawnień prezydenta oraz obsadzaniu urzędów cywilnych i wojskowych. W celu realizacji swych uprawnień wydawała rozporządzenia, zarządzenia oraz podejmowała uchwały. Rząd i każdy z ministrów podlegał odpowiedzialności parlamentarnej, w ramach której Sejm zwykłą większością głosów mógł uchwalić wobec nich wotum nieufności. Z kolei odpowiedzialność konstytucyjna dotyczyła zgodności wydawanych aktów prawnych z ustawami oraz konstytucją. W razie stwierdzenia naruszenia przepisów Sejm mógł postawić ministrów i rząd w stan oskarżenia uchwałą powziętą większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a postępowanie w takich sprawach rozpatrywał Trybunał Stanu pod przewodnictwem I prezesa Sądu Najwyższego¹³.

Pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów nie została wyraźnie określona w konstytucji, ale stopniowo na mocy kolejnych ustaw wzrastały jego uprawnienia koordynacyjne wobec organów administracji rządowej. Natomiast ministrowie występowali w podwójnej roli jako członkowie Rady Ministrów oraz organ wykonawczy w zakresie powierzonych ustawami obszaru działalności. Ministra zastępował podsekretarz stanu (wiceminister), natomiast aparat pomocniczy ministra stanowiło ministerstwo, którego urzędnicy wykonywali zadania jedynie na podstawie upoważnienia ministra, w granicach określonych przepisami. Jednolite zasady organizacji ministerstw na departamenty z dyrektorami na czele, wydziały z naczelnikami oraz referaty, biura i działy zostały ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 sierpnia 1926 roku. Ponadto ministrom oraz Prezesowi Rady Ministrów podporządkowane były na mocy ustaw również wyspecjalizowane urzędy centralne, jak np. Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Miar czy Główny Inspektor Pracy, których obszar działania obejmował terytorium całego kraju. W zależności od potrzeb powoływano również różnorodne rady, komisje i komitety spełniające funkcje doradcze i opiniodawcze¹⁴.

¹³ M. Brunka, J. Gierszewski, T. Maciejewski, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Wydawnictwo PWSH „Pomerania”, Chojnice 2012, s. 48–49; P. Leszczyński, *Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej, Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo UJ, Kraków 2006, s. 220–221.

¹⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 541–542; J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (zarys problemu)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 2, s. 380.

5. Skład i organizacja pracy rządu Janusza Jędrzejewicza

W skład gabinetu J. Jędrzejewicza wchodziło jedenastu ministrów. Posiedzenia rządu zwoływane były z reguły raz w miesiącu, aczkolwiek w październiku 1933 roku odbyły się aż cztery. Przez całe zaś 12 miesięcy urzędowania Rady Ministrów odbyło się łącznie 19 posiedzeń, w tym 18 merytorycznych. Ostatnie posiedzenie rządu miało charakter już tylko kurtuazyjny w związku z pożegnaniem premiera w dniu złożenia dymisji. W pracy rządu dopuszczalne były głosowania, w którym decydowała zwykła większość głosów, a jedynie w przypadku równej liczby głosów decydujące zdanie należało do premiera. W sprawach pilnych uchwały podejmowano również drogą korespondencyjną w drodze telefonicznego wyrażenia zgody przez ministrów. Porządek obrad rządu obejmował od 11 do nawet 32 punktów. Niezwykle rzadko jednak dochodziło do dyskusji wśród ministrów, kolejne punkty były więc przedstawiane jedynie w postaci sprawozdania czytanego przez sekretarza Rady Ministrów, a następnie zatwierdzano je podniesieniem ręki i kierowano do parlamentu. Jeśli pominąć marszałka J. Piłsudskiego, który całkowicie odsunął się od bieżących prac rządu i nie uczestniczył w żadnych posiedzeniach, to najczęściej nieobecni byli również ministrowie sprawiedliwości oraz spraw zagranicznych, których pięciokrotnie zastępowali podsekretarze stanu¹⁵.

W sprawach gospodarczych projekty aktów prawnych, zanim trafiły na posiedzenia rządu, były opiniowane przez Komitet Ekonomiczny Ministrów, który stanowił organ pomocniczy Rady Ministrów. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1930 roku w skład KEM jako przewodniczący wchodził prezes Rady Ministrów, a ponadto jako członkowie ministrowie skarbu, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu, pracy i opieki społecznej, komunikacji i spraw zagranicznych oraz inni ministrowie w przypadku rozpatrywania spraw z zakresu ich właściwości¹⁶.

W obradach często uczestniczyli na zaproszenie premiera również przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego i Państwowego Banku Rolnego, a także wiceministrowie, sekretarz Rady Ministrów oraz inni urzędnicy w zależności od bieżących potrzeb¹⁷.

¹⁵ AAN, PRM, Spis Protokołów PRM 11.12.1917–31.12.1937, cz. I., mikrofilm (dalej mf) nr 20106–201013; M. Konarski, *Rada Ministrów...*, s. 42.

¹⁶ M.P. 1930, nr 290, poz. 410.

¹⁷ AAN, Akta Komitetu Ekonomicznego Ministrów (dalej KEM), mf nr 1381, k. 14–22.

KEM został powołany do rozpatrywania spraw dotyczących programu i ogólnych zasad polityki gospodarczej rządu, a także wszelkich zagadnień o charakterze ekonomicznym, które wymagały rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów lub uzgodnienia przez właściwych ministrów. Uchwały Komitetu były następnie kierowane na posiedzenia rządu lub jako projekty rozporządzeń do poszczególnych ministerstw. Posiedzenia Komitetu zwoływano zazwyczaj raz w miesiącu. Najważniejszymi poruszonymi zagadnieniami zazwyczaj były sprawozdania czytane przez ministrów na temat działalności swoich resortów. Przez rok funkcjonowania gabinetu J. Jędrzejewicza KEM odbył w sumie 18 posiedzeń, których porządek obrad obejmował od pięciu do 14 punktów. Zawierały one najczęściej sprawozdania ministrów na temat sytuacji w powierzonych im resortach oraz projekty uchwał. Niekiedy prezentowano również referaty z analizami urzędników lub zaproszonych gości. Obsługę Komitetu zgodnie ze statutem organizacyjnym zapewniało Biuro Ekonomiczne Prezesa Rady Ministrów¹⁸.

W razie nieobecności premiera do kierownictwa pracami rządu wyznaczony został Minister Spraw Wewnętrznych, któremu podlegała administracja rządowa w terenie, Policja Państwowa oraz Korpus Ochrony Pogranicza. Sprawował również nadzór nad samorządem terytorialnym oraz zarządzał wszystkimi sprawami, które nie zostały zastrzeżone dla innych resortów, jak np. administrowanie zasobami wodnymi i drogami lądowymi czy rejestracja i nadzór nad stowarzyszeniami oraz prasą¹⁹. Do kluczowych zadań płk. Bronisława Pierackiego jako szefa MSW należała także ochrona interesów państwa przed zagrożeniami ze strony organizacji antypaństwowych²⁰.

Minister Spraw Zagranicznych utrzymywał relacje dyplomatyczne z innymi państwami oraz prowadził politykę zagraniczną. Podlegały mu polskie przedstawicielstwa za granicą – ambasady, poselstwa, konsulaty i agencje konsularne. Ważnym elementem działalności ministerstwa była również opieka nad obywatelami polskimi za granicą oraz promowanie polskiego handlu

¹⁸ AAN, KEM, mf nr 1401, k. 21–22; mf nr 27425, k. 149–170.

¹⁹ *Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki i in., Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 1999, s. 230–231; *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, Wydawnictwo BGW, Warszawa 1994, s. 18–20.

²⁰ Bronisław Pieracki (1895–1934). Studiował prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim, służył w I Brygadzie Legionów, pułkownik Wojska Polskiego. Pełnił m.in. funkcje II zastępcy szefa Sztabu Głównego WP (1928–1929), podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (1929–1930), ministra bez teki (1930–1931) oraz od 22 czerwca 1931 roku ministra spraw wewnętrznych (*Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Wydawnictwo US, Szczecin 2001, s. 305–307).

zagranicznego²¹. Stanowisko ministra w gabinecie J. Jędrzejewicza sprawował płk Józef Beck²².

Marszałek J. Piłsudski jako minister spraw wojskowych kierował sprawami bezpieczeństwa granic państwa, wyszkoleniem, a także dyscypliną żołnierzy, kwestiami zaopatrzenia i uzbrojenia armii oraz administrowaniem siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Do jego zadań należało również przygotowanie państwa do działań obronnych na wypadek wojny. Ministrowi podlegały m.in. dowództwa okręgów korpusów, Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przynależności Wojskowej i Korpus Kontrolerów Wojskowych²³.

Minister Sprawiedliwości jako Naczelny Prokurator sprawował kierownictwo nad prokuratorami, nadzorował wymiar sprawiedliwości i Służbę Więzienną. Przy ministrze działała komisja kodyfikacyjna RP, która opiniowała projekty aktów prawnych z zakresu sądownictwa²⁴. Od grudnia 1930 roku urząd ministra piastował Czesław Michałowski²⁵.

Do kompetencji Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego należały przede wszystkim sprawy nadzoru nad publicznymi i prywatnymi szkołami wszystkich szczebli oraz zagadnienia kultury, nauki, sztuki, literatury i ochrony zabytków. W zakresie jego uprawnień znajdowały się również sprawy wyznaniowe oraz opieka nad archiwami, bibliotekami, muzeami i teatrami²⁶. Początkowo stanowisko ministra sprawował sam premier, który chciał bezpośrednio kontrolować kolejne etapy wdrażania reformy systemu edukacji. Po kilku miesiącach, wskutek zmęczenia, problemów zdrowotnych oraz natury osobistej, zdecydował się wprawdzie ustąpić, ale zachował ścisły kontakt ze sprawami oświatowymi²⁷. W dniu 23 lutego 1934 roku nowym ministrem został bowiem mianowany dotychczasowy

²¹ AAN, PRM sygn. 56–10, k. 1–3.

²² Józef Beck (1894–1944). Studiował na Wydziale Budowy Maszyn Politechniki Lwowskiej i Akademii Handlu Zagranicznego w Wiedniu. Żołnierz I Brygady Legionów, Polskiej Organizacji Wojskowej i podpułkownik WP. Pełnił m.in. funkcje attaché wojskowego w Paryżu i Brukseli (1922–1923), szefa gabinetu Ministra Spraw Wojskowych (1926–1930), wicepremiera (1930), podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw zagranicznych (1930–32), a następnie ministra od 2 listopada 1932 roku (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 62–67).

²³ *Kto był kim...*, op. cit. s. 79.

²⁴ AAN, PRM, sygn. 56–27, k. 16–18.

²⁵ Czesław Michałowski (1885–po 1939). W 1910 roku ukończył studia prawnicze na uniwersytecie w Moskwie, a następnie pracował w warszawskiej prokuraturze. Ministrem sprawiedliwości i naczelnym prokuratorem został mianowany 4 grudnia 1930 roku (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 246–249).

²⁶ AAN, PRM, sygn. 56–6, k. 3–5.

²⁷ W. Jędrzejewicz, *Wspomnienia*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1993, Wydawnictwo Ossolineum, s. 213.

wiceminister skarbu i zarazem brat szefa rządu ppłk Wacław Jędrzejewicz²⁸.

Minister Skarbu zarządzał polityką finansową państwa oraz sprawował zwierzchnictwo nad administracją skarbową. Do jego kluczowych zadań należało przygotowywanie projektów ustaw budżetowych, a także zagadnienia podatków, ceł, waluty i obiegu pieniężnego. Nadzorował działalność banków i instytucji ubezpieczeniowych. Podlegały mu m.in. dyrekcje monopoli skarbowych oraz organy Straży Granicznej i Straży Celnej. Przy ministrze działała ponadto Prokuratoria Generalna RP, która reprezentowała przed sądami interesy majątkowe państwa, a także liczne organy o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym, jak m.in. Rada Finansowa, Rada Ubezpieczeniowa, Rada Mennicza oraz Rada Spółdzielcza²⁹. Stanowisko ministra J. Jędrzejewicz powierzył głównemu (od 1931 roku) architektowi polityki gospodarczej rządu, prof. Władysławowi Marianowi Zawadzkiemu³⁰.

Natomiast Minister Przemysłu i Handlu zajmował się sprawami górnictwa, hutnictwa, przemysłu, rzemiosła, handlu wewnętrznego i zagranicznego oraz żeglugi morskiej. Do ważnych kompetencji ministra należały również polityka handlowa i współpracy z zagranicą, zagadnienia rybołówstwa morskiego, cen artykułów przemysłowych, miernictwa i geologii. Ponadto resort sprawował nadzór nad stowarzyszeniami, izbami przemysłowo-handlowymi i wieloma przedsiębiorstwami państwowymi. Ministrowi podporządkowane było także wiele urzędów centralnych, takich jak Urząd Patentowy RP, oraz rozmaite organy doradcze i konsultacyjne, takie jak Komitet Celny, Państwowa Rada Węglowa czy Państwowa Rada Naftowa³¹. W gabinecie J. Jędrzejewicza fotel ministra objął gen. dr Ferdynand Zarzycki³².

²⁸ Wacław Jędrzejewicz (1893–1993). Studiował nauki rolnicze na UJ. Służył w I Brygadzie Legionów, POW, podpułkownik WP. Uczestnik konferencji pokojowej w Rydze, oficer Oddziału II Sztabu Generalnego, attaché wojskowy i morski poselstwa RP w Tokio i charge d'affaires (1925–1928), dyrektor Departamentu Administracyjnego, a następnie Departamentu Konsularnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu (1933–1934) (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 162–164).

²⁹ AAN, PRM, sygn. 56–3, k. 2–5.

³⁰ Władysław Marian Zawadzki (1885–1939). Studiował w Moskwie, Lipsku i Krakowie, a także w Szkole Nauk Politycznych w Paryżu. Był wykładowcą Politechniki Warszawskiej, Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie i Wyższej Szkoły Handlowej. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu (1931–1932), minister bez teki (1932) oraz Minister Skarbu w latach 1932–1935 (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 456–461).

³¹ AAN, PRM, sygn. 56–14, k. 8–12.

³² Ferdynand Zarzycki (1888–1958). Studiował na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Jagiellońskiego, był nauczycielem łaciny w gimnazjach w Nowym Targu i Tarnowie, służył w Legionach i WP. W latach 1927–1931 zastępca szefa administracji armii, w latach 1931–1934 piastował urząd ministra przemysłu i handlu (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 454–456).

Z kolei Minister Rolnictwa i Reform Rolnych kierował sprawami gospodarczymi w zakresie rolnictwa, leśnictwa, weterynarii i oświaty rolniczej. Ponadto sprawował nadzór nad zarządem państwowymi lasami i majątkami ziemskimi. Podlegała mu także Naczelna Dyrekcja Lasów Państwowych i Instytut Meteorologiczny. Kierował również sprawami parcelacji gruntów na potrzeby reformy rolnej oraz komasacji i likwidacji serwitutów³³. Kierownictwo resortu sprawował płk dr B. Nakoniecznikow-Klukowski³⁴.

Minister Komunikacji sprawował nadzór nad kolejami państwowymi oraz reprezentował interesy państwa w stosunkach z prywatnymi towarzystwami kolejowymi. Podlegały mu dyrekcje okręgowych kolei państwowych. Do kompetencji ministra należały również sprawy lotnictwa cywilnego, melioracji i regulacji rzek, stan dróg bitych i śródlądowych szlaków morskich oraz zagadnienia meteorologii, hydrografii i turystyki. Funkcje doradcze natomiast spełniały m.in. Komitet Lotnictwa Cywilnego, Komisja Usprawnienia Kolejnictwa, Państwowa Rada Komunikacyjna, Komisja Przewozów Samochodowych, Komisja ds. Przebudowy i Elektryfikacji Węzła Kolejowego Warszawskiego czy Komisja ds. Motoryzacji Kraju³⁵. W rządzie J. Jędrzejewicza stanowisko ministra komunikacji sprawował inż. Michał Butkiewicz³⁶.

Minister Poczty i Telegrafów nadzorował działalność przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” za pomocą dyrekcji terenowych i podległych im struktur, a ponadto nadzorował sprawy łączności oraz radiofonii. Miał prawo udzielania koncesji i ich odbierania oraz kontroli nad działalnością Polskiego Radia SA, Polskiej Akcyjnej Spółki Telefonicznej oraz Państwowych Zakładów Telefonicznych i Radiotechnicznych³⁷. Funkcję ministra poczty i telegrafów w gabinecie J. Jędrzejewicza pełnił inż. Emil Kaliński³⁸.

³³ AAN, PRM, sygn. 56–26, k. 4–6.

³⁴ Bronisław Nakoniecznikow-Klukowski (1888–1962). W 1913 roku ukończył studia medyczne w Warszawie, w czasie I wojny światowej służył jako lekarz w armii rosyjskiej. Następnie w POW i pułkownik WP. W latach 1921–1928 w Korpusie Kontrolerów Wojskowych. W 1928 roku został mianowany wojewodą stanisławowskim, a w latach 1930–1931 piastował urząd wojewody lwowskiego. Następnie pełnił funkcje m.in. podsekretarza stanu w Prezydium Rady Ministrów oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a także ministra rolnictwa i reform rolnych (1933–1934) (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 268–270).

³⁵ AAN, PRM, sygn. 56–23, k. 5–8.

³⁶ Michał Butkiewicz (1886–1974). Studiował na politechnice w Kijowie, był dyrektorem tramwajów miejskich w Warszawie, naczelnikiem Wydziału Ruchu Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych w Radomiu i Warszawie, natomiast w latach 1932–1935 stał na czele resortu komunikacji (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 79–81).

³⁷ AAN, PRM, sygn. 56–28, k. 9–13.

³⁸ Emil Kaliński (1890–1973). Studiował na politechnikach we Lwowie i Wiedniu. Służył w I Brygadzie Legionów, podpułkownik WP, m.in. dowódca 1 Grupy Łączności w Warszawie. W latach 1933–1939 pełnił funkcję ministra poczty i telegrafów (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 170–175).

Minister Opieki Społecznej zarządzał natomiast polityką społeczną państwa, w szczególności w zakresie ochrony pracy, sporów pomiędzy pracownikami a pracodawcami, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ubezpieczeń społecznych. Pełnił funkcje kontrolne nad służbą zdrowia, opieką lekarską nad dziećmi, inwalidami i kobietami w ciąży oraz państwowymi szpitalami i uzdrowiskami. Działalność ministra wspomagały ponadto organy doradcze, jak m.in. Rada Ochrony Pracy, Rada ds. Uzdrowisk, Państwowa Naczelna Rada Zdrowia, Rada ds. Nadzoru nad Artykułami Żywnościowymi czy Rada Ubezpieczeń Społecznych³⁹. Stanowisko ministra ponownie zaś objął urzędujący już od 1930 roku gen. dr Stefan Hubicki⁴⁰.

6. Struktura i funkcjonowanie Prezydium Rady Ministrów

Prezydium Rady Ministrów, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 roku, stanowiło aparat pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, którego siedziba znajdowała się w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście 48/50 w dawnym pałacu Radziwiłłów, wówczas znanym jako Pałac Namiestnikowski. Współcześnie natomiast od 1994 roku stanowi oficjalną rezydencję prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie ze statutem podstawowe komórki organizacyjne stanowiły biura na czele z szefami (Prezydzialne, Prawne, Ekonomiczne, Usprawnienia Administracji i Personalne). W strukturze PRM w 1933 roku funkcjonowały ponadto Sekretariat Osobisty Prezesa Rady Ministrów (kierownik Karol Szczeniowski), Kancelaria (kierownik Władysław Śliwiński), Dział Budżetowy (kierownik Bolesław Raczko), a także Archiwum i Biblioteka⁴¹.

Biuro Prezydzialne (wakat na stanowisku szefa w latach 1933–1934) przygotowywało i opracowywało dla Prezesa Rady Ministrów m.in. raporty polityczne oraz materiały z prasy codziennej, zagadnienia związane z ustalaniem porządków dziennych Rady Ministrów, a także sprawy etykiety i wizyt reprezentacyjnych. Do zadań Biura należały również sprawy budżetowe i rachunkowe,

³⁹ AAN, PRM, sygn. 56–22, 18–20; J.M. Majchrowski: *Kto był kim...*, op. cit., s.19–20.

⁴⁰ Stefan Hubicki (1877–1955). Ukończył Wydział Medyczny Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego w 1904 roku. Został skazany na rok twierdzy za działalność w czasie rewolucji 1905 roku. W okresie I wojny światowej służył w armii rosyjskiej jako lekarz, a następnie w POW i jako generał brygady WP. Pełnił m.in. funkcje dyrektora Departamentu Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i komendanta Wyższej Szkoły Sanitarnej. W Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej początkowo podsekretarz stanu (1929–1930), natomiast w latach 1930–1934 stał na czele resortu (*Ministrowie Polski...*, op. cit., s. 140–143).

⁴¹ AAN, PRM, sygn. 20–10, k. 8–15; M.P. 1930, nr 288, poz. 406.

a w szczególności nadzór nad gospodarką finansową urzędów i przedsiębiorstw podległych premierowi⁴².

Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów (szef Władysław Paczoski) opracowywało i rozpatrywało projekty aktów prawnych zlecone przez rząd lub premiera. Ponadto do kompetencji zatrudnionych w nim urzędników należało referowanie premierowi spraw kierowanych na posiedzenia rządu oraz prowadzenie wykazów działalności legislacyjnej i konsultacji prawnych z ministerstwami. Zadania Biura Prawnego były wykonywane przez stosunkowo niewielki personel, który ustabilizował się na początku lat 30. na stałym poziomie zaledwie czterech–pięciu urzędników o bardzo wysokich kwalifikacjach, ale przeciężonych rozmiarem stawianych przed nimi wymagań⁴³.

Biuro Ekonomiczne Prezesa Rady Ministrów (p.o. szefa Wiktor Martin) na zlecenie szefa rządu przygotowywało raporty o sytuacji gospodarczej oraz dokumenty dotyczące ogólnych zasad polityki gospodarczej rządu. Dokonywało również oceny ekonomicznych skutków regulacji prawnych przygotowywanych przez poszczególne ministerstwa do decyzji Rady Ministrów lub KEM⁴⁴.

Z kolei do głównych zadań Biura Usprawnienia Administracji (szef Włodzimierz Hübner) należała współpraca z Komisją dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesa Rady Ministrów, a także sporządzanie analiz dotyczących działalności organów administracji rządowej, projektów wprowadzenia dekoncentracji na różnych szczeblach organizacyjnych oraz zaleceń w zakresie metod pracy w urzędach, organizacji i zakresu działania władz, a także systemu kształcenia personelu urzędniczego. W gestii Biura znajdowały się ponadto sprawy orderowe i odznaczeń⁴⁵.

Biuro Personalne (szef Wiktor Tomir Drymmer) w czasie urzędowania gabinetu J. Jędrzejewicza zostało gruntownie zmodernizowane. Do jego zadań należało w szczególności rozpatrywanie i opiniowanie przedkładanych Radzie Ministrów wniosków w sprawach personalnych dotyczących Prezydium Rady Ministrów oraz urzędów i przedsiębiorstw państwowych podległych Prezesowi Rady Ministrów⁴⁶.

Ogólny nadzór nad funkcjonowaniem całego urzędu sprawowali dwaj podsekretarze stanu. Tadeusz Lechnicki nadzorował Biuro Ekonomiczne, KEM i całość spraw polityki gospodarczej rządu. Z kolei drugiemu wiceministrowi, którym był Krzysztof

⁴² AAN, PRM, sygn. 20–10, k. 3.

⁴³ AAN, PRM, sygn. 20–10, k. 4–5.

⁴⁴ Ibidem, k. 6–10.

⁴⁵ Ibidem, k. 10–11.

⁴⁶ Ibidem, sygn. 56–31, k. 24–25; W.T. Drymmer, *W służbie Polsce*, Wydawnictwo Gryf, Warszawa 1998, s. 123.

Siedlecki, poseł na Sejm i były zastępca sekretarza generalnego BBWR, podporządkowane były pozostałe biura, a do jego kompetencji należały również kontakty z parlamentem. Personel PRM był stosunkowo niewielki jak na liczbę powierzonych zadań i zakres kompetencji, ponieważ obejmował ogółem około 40 urzędników państwowych oraz obsługę techniczną. W skład urzędów centralnych bezpośrednio podległych Prezesowi Rady Ministrów wchodziły natomiast Fundusz Pracy (prezes Czesław Klarner), Fundusz Kultury Narodowej (dyrektor Stanisław Michalski) oraz Komisja Normalizacji Druków i Wydawnictw Państwowych (przewodniczący Alojzy Gluth-Nowowiejski). Natomiast do przedsiębiorstw państwowych nadzorowanych przez szefa rządu należała Polska Agencja Telegraficzna (naczelnym dyrektorem Konrad Libicki) oraz Dyrekcja Drukarni Państwowych (p.o. naczelnego dyrektora Mieczysław Guranowski)⁴⁷.

7. Terenowe organy administracji rządowej

W II Rzeczypospolitej terenowe organy administracji rządowej tworzyły dwie odrębne struktury. Administracja ogólna realizowała zadania należące przede wszystkim do resortu spraw wewnętrznych, a więc ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, kontroli prasy czy nadzoru nad stowarzyszeniami oraz zgromadzeniami. Ponadto wykonywała zadania innych resortów w ramach zespolenia z innymi ministerstwami. O ile więc służbowym zwierzchnikiem organów administracji ogólnej był Minister Spraw Wewnętrznych, o tyle w sprawach innych resortów podlegały one właściwym ministrom. Drugi pion stanowiła natomiast administracja specjalna określana mianem niezespólonej, ponieważ obejmowała strukturę organów terenowych, co do zasady niepokrywających się z podziałem administracyjnym państwa. Wspólną cechą administracji rządowej zarówno zespolonej, jak i niezespólonej było oparcie na zasadzie hierarchiczno-instancyjnej, zgodnie z którą organy niższego stopnia podporządkowane były organom wyższego. Na czele administracji ogólnej w województwie stał wojewoda, którego mianował prezydent na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych uzgodniony uchwałą Rady Ministrów. Wojewodę zastępował w czynnościach wicewojewoda, natomiast aparat pomocniczy stanowił urząd wojewódzki, którego struktura obejmowała wydziały i oddziały. Organem opiniodawczym wojewody była natomiast rada

⁴⁷ AAN, PRM, sygn. 9–1, k. 100; J. Rakowski, *Wspomnienia. Biuro Prasowe Prezydium Rady Ministrów (1930–1935)*, „Niepodległość” 1983, t. XVI, s. 177; *Rocznik Polityczny i Gospodarczy*, Warszawa 1934, s. 78.

wojewódzka składająca się z przedstawicieli samorządu powiatowego. Uprawnienia doradcze posiadał także wydział wojewódzki, w skład którego wchodził wojewoda, trzech członków wybieranych przez radę wojewódzką oraz dwóch delegowanych urzędników państwowych. Na terenie województw pomorskiego i poznańskiego ich funkcje spełniał samorząd wojewódzki, z kolei w Warszawie organem administracyjnym II instancji był komisarz rządu. Natomiast w powiatach w roli przedstawicieli rządu i zwierzchników administracji ogólnej oraz zespolonych organów administracji specjalnej występował starostowie, których mianował Minister Spraw Wewnętrznych. Przewodniczyli również wydziałom powiatowych, w skład których wchodził przedstawiciele samorządu powiatowego. W miastach wydzielonych liczących powyżej 75 tys. mieszkańców nosili nazwę starostów grodzkich, natomiast w Gdyni funkcję tę wypełniał komisarz rządu⁴⁸.

Organy administracji specjalnej niezespólonej z administracją ogólną funkcjonowały natomiast w ramach odrębnych struktur organizacyjnych. Administracja wojskowa obejmowała przykładowo 10 okręgów korpusów z dowódcami okręgów korpusów na czele, którym podlegali komendanci garnizonów, a także powiatowe komendy uzupełnień. Administrację oświatową tworzyło z kolei 10 okręgów szkolnych, którymi zarządzali kuratorzy, oraz obejmujące jeden lub więcej powiatów obwody szkolne, na czele których stali inspektorzy szkolni. Natomiast w ramach administracji skarbowej organami wyższego stopnia były izby skarbowe i dyrekcje cel, którym podlegały urzędy skarbowe, urzędy akcyz i monopoli państwowych oraz urzędy celne⁴⁹.

8. Podsumowanie

Działalność Rady Ministrów pod kierownictwem J. Jędrzejewicza dobiegła końca w dniu 13 maja 1934 roku, gdy premier złożył na ręce Prezydenta Rzeczypospolitej wniosek o dymisję, motywując ją zmęczeniem i problemami zdrowotnymi. Nowy gabinet pod kierownictwem prof. Leona Kozłowskiego został powołany po upływie zaledwie dwóch dni, a tym samym ustępujący rząd zakończył swe urzędowanie. W momencie obejmowania steru rządu przez J. Jędrzejewicza praktyka sprawowania władzy uległa już daleko idącym przeobrażeniom, których nie uwzględniała

⁴⁸ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 538, 542–543; M. Kallas, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 387; M. Brunka, J. Gierszewski, T. Maciejewski, *Z problemów administracji...*, op. cit., s. 50–51.

⁴⁹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 549, 551–552, 556–557, 573.

konstytucja marcowa. W coraz większym stopniu odbiegała bowiem od litery i ducha ustawy zasadniczej, ponieważ parlament nie sprawował już kontroli nad działalnością rządu, a o zmianach gabinetów i ministrów faktycznie decydował marszałek J. Piłsudski. Również rola prezydenta była ograniczona głównie do funkcji doradczych i reprezentacyjnych. Znaczna część kluczowych decyzji była podejmowana również poza Radą Ministrów, która przekształciła się u progu lat 30. w zbiurokratyzowany organ, służący przede wszystkim do zatwierdzania aktów prawnych. Całkowicie poza sferą działalności rządu pozostały również sprawy wojskowe i polityki zagranicznej zastrzeżone dla J. Piłsudskiego. W ramach niej stopniowo jednak rosła rola Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów i podległych im organów administracji terenowej, co było konsekwencją zmniejszającej się aktywności marszałka w wielu obszarach polityki, ale również stanowiło rezultat wzrastającej liczby powierzanych im ustawami zadań i uprawnień.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1980.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i państwa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Brunka M., Gierszewski J., Maciejewski T., *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Wydawnictwo PWSH „Pomerania”, Chojnice 2012.
- Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki i in., Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 1999, s. 230–231.
- Drymmer WT., *W służbie Polsce*, Wydawnictwo Gryf, Warszawa 1998.
- Faryś J., *Gabinet Janusza Jędrzejewicza 10.V.1933–13.V.1934*, (w:) *Gabinety II Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Wydawnictwo Likon, Szczecin-Poznań 1991.
- Gruber H., *Wspomnienia i uwagi*, Wydawnictwo Gryf, Londyn 1968.
- Goclon J., *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (zarys problemu)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 2.
- Jędrzejewicz J., *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Wydawnictwo Oficyna Poetów i Malarzy, Londyn 1972.
- Jędrzejewicz W., *Wspomnienia*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1993.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.
- Kenar T., *Gabinet Janusza Jędrzejewicza*, (w:) *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Wydawnictwo US, Szczecin 2010.
- Konarski M., *Rada Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939)*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1982, nr 18.
- Koźmian D., *Janusz Jędrzejewicz – polityk i pedagog*, Wydawnictwo US, Szczecin 2004.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, Wydawnictwo „BGW”, Warszawa 1994.
- Leszczyński P., *Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo UJ, Kraków 2006.
- Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Wydawnictwo US, Szczecin 2001.
- Nałęcz D. i T., *Janusz Jędrzejewicz, premier Rzeczypospolitej 10 V 1933–13 V 1934* [w:] *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski i P. Wróbel, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.
- Osiński Z., *Janusz Jędrzejewicz, piłsudczyk i reformator edukacji (1885–1951)*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Pietrzak J., *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Pietrzak M., *Państwo prawne w konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. XXXIX, z. 2.
- Polski Słownik Biograficzny*, Wydawnictwo Ossolineum, t. XI, Wrocław 1964–65.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1957.
- Rakowski J., *Wspomnienia. Biuro Prasowe Prezydium Rady Ministrów (1930–1935)*, „Niepodległość” 1983, t. XVI.
- Rocznik Polityczny i Gospodarczy*, Warszawa 1934.
- Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1992.
- Żongolowicz B., *Dzienniki 1930–1936*, Wydawnictwo Retro-Art, Warszawa 2004.

**Ochrona granic i kontrola ruchu granicznego
jako zadanie administracji specjalnej w Polsce
– doświadczenia i perspektywy**

MAREK LISIECKI

*Dr hab., prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie*

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych

Streszczenie

W artykule przedstawiono ochronę granicy i kontrolę ruchu granicznego jako element systemu bezpieczeństwa państwa. Omówiono funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za ochronę polskich granic w latach 1918–2018. Instytucje te zaliczane są do administracji specjalnej. Opisano także status prawny i etos pracowników formacji granicznych.

Abstract

The article presents border protection and border traffic control as an element of the state security system. The functioning of institutions responsible for the protection of Polish borders in the years 1918–2018 is discussed. These institutions are classified as a special administration. The legal status and ethos of employees of border formations were also presented.

1. Ochrona granicy i kontrola ruchu granicznego jako element systemu bezpieczeństwa państwa

Podchodząc w sposób kompleksowy do zagadnień bezpieczeństwa, państwo można uznać za bezpieczne wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki:

- nie będzie zagrożone jego terytorium;
- ludzie (obywatele, mieszkańcy tego terytorium, a także przybysze czasowi) będą czuli się bezpiecznie (wszędzie tam, gdzie przebywają, będą zapewnione ich byt i rozwój, a także zabezpieczone ich prawa i wolności);
- władze będą działały suwerennie – zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym oraz wolą wyborców;
- będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli;
- będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym.

Wynika z tego, że wymienione elementy – ludność, terytorium, władza, system karny, relacje międzynarodowe – powinny być przedmiotem szczególnej ochrony państwa¹. Słuszność takiego podejścia potwierdza m.in. art. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Za zapewnienie bezpieczeństwa państwa odpowiada przede wszystkim administracja publiczna (specjalna, rządowa, samorządowa).

Jak łatwo zauważyć, istotnymi elementami w systemie bezpieczeństwa państwa są: granica państwa i jej ochrona, kontrola ruchu osobowego i towarowego odbywającego się przez granicę, a także później w głębi kraju.

¹ Tak definiowane jest państwo w prawie międzynarodowym publicznym. Zob. art. 1 konwencji przyjętej w Montevideo w 1933 roku; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 113–114; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1983, s. 117–118.

Szeroko rozumiana ochrona granicy państwowej obejmuje ochronę polityczną, gospodarczą, ekologiczną, sanitarną, weterynaryjną, fitosanitarną oraz ochronę przed zjawiskami mogącymi zagrażać bezpieczeństwu publicznemu (w tym porządkowi publicznemu). Coraz większą wagę przywiązuje się do ochrony przed przestępczością międzynarodową oraz terroryzmem. Tak rozumianą ochronę granicy realizują wyspecjalizowane podmioty określone w ustawie, w przeszłości także w innych aktach normatywnych.

W węższym znaczeniu ochrona granicy państwowej polega na kontroli przebiegu oraz na utrzymywaniu oznakowania linii granicznej, kontroli legalności przemieszczania przez granicę osób, towarów i środków transportu. Linia graniczna, przepływ ludzi i towarów są trzema podstawowymi elementami charakterystycznymi dla ochrony granic od kilku tysięcy lat (od momentu pojawienia się suwerennych państw). Wraz z upływem czasu zmienił się tylko poziom ilościowy i jakościowy migracji oraz obrotu towarowego. Dotyczy to także zjawisk patologicznych towarzyszących temu przemieszczaniu.

Ochrona granicy państwa wymaga odpowiedniej ochrony fizyczno-technicznej, właściwego administrowania jej przebiegiem (oznakowaniem, zmianami na ciekach wodnych), skutecznej kontroli ruchu granicznego (osobowego i towarowego).

Mimo ogólnego zalecenia zawartego w art. 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 roku, zasada, że każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wybrania swego miejsca zamieszkania w granicach jakiegokolwiek państwa, w praktyce jest ograniczona. Z przyczyn – a często pod pretekstem – ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia publicznego, moralności, praw i wolności innych osób bogate państwa odgradzają się od tych biedniejszych oraz ograniczają możliwości wjazdowe na swoje terytorium. Formalno-prawne ograniczenia stanowią przyczynę zjawiska nielegalnej migracji. Stąd ważnym elementem mającym wpływ na bezpieczeństwo jest właściwa ochrona granicy państwa (granice zewnętrznych państw, jak w przypadku UE) oraz kontrola ruchu granicznego. Granica państwa stanowi punkt odniesienia do podziału bezpieczeństwa narodowego na zewnętrzne (międzynarodowe) i wewnętrzne (w tym regionalne i lokalne)².

Najogólniej mówiąc, migracja to przemieszczanie się ludności, a więc zmiana miejsca pobytu. Może mieć ono charakter wewnętrzny (w ramach danego państwa), zewnętrzny (do lub z innych państw), czasowy, trwały lub względnie trwały. Ze względu

² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011, s. 27–28.

na cel przemieszczania się można mówić o migracji turystycznej, leczniczej, zarobkowej i osiedleńczej. Przyczyn tak rozumianej migracji może być wiele.

Ruch przez granice państwa ma charakter coraz bardziej masowy. Każde państwo chce z jednej strony mieć jak najwięcej informacji o tym ruchu, aby skutecznie nim sterować w celu przeciwdziałania wszelkim zjawiskom patologicznym związanym z migracją i obrotem towarowym, a także aby zmiany ilościowe i jakościowe strumienia ruchu były korzystne dla interesów państwa (politycznych, gospodarczych, kulturalnych, naukowych itd.). Z drugiej zaś strony dąży się do tego, by ruch graniczny odbywał się sprawnie. Osiągnięcie tych rozbieżnych celów jest możliwe wtedy, gdy grupa zainteresowanych i sąsiadujących ze sobą państw:

- charakteryzuje się stabilnym, porównywalnym poziomem rozwoju gospodarczego;
- prowadzi ujednoczoną politykę wizową i swoich warunków wjazdu na granicy;
- współpracując ze sobą, przeciwdziałają nielegalnemu handlowi środkami odurzającymi i bronią, nielegalnym przyjazdom i pobytom osób, oszustwom podatkowym i celnym, przemytowi i innym zjawiskom kryminogennym;
- kooperuje w zakresie ochrony środowiska.

Zasady współdziałania określane są w umowach międzynarodowych.

Przedstawione wyżej warunki spełniają np. państwa należące do Unii Europejskiej, które są członkami tzw. strefy Schengen³. Dlatego też od 1993 roku stało się możliwe zniesienie kontroli granicznej i celnej, która odbywa się na granicach zewnętrznych tych państw. Przy czym kontrola celna z reguły nie jest przeprowadzana na samej granicy, lecz w głębi kraju, w miejscach do tego celu specjalnie wydzielonych. Wszystkie międzynarodowe porty lotnicze i morskie traktowane są jak granice zewnętrzne. Szczególną uwagę zwraca się na kontrolę wjazdową.

Historycznie proces liberalizacji kontroli granicznej i celnej na granicach państw Europy Zachodniej objął przechodzenie

³ Nazwa strefy pochodzi od granicznego miasta w Luksemburgu, w którym w 1985 roku Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Niemcy podpisały układ o stopniowym znoszeniu kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych, ściślejszej kontroli na granicach zewnętrznych oraz stworzeniu Systemu Informacji Schengen (SIS) gromadzącego dane o osobach niepożądanych i poszukiwanych. Polska została przyjęta do strefy Schengen pod koniec 2007 roku. Podstawa prawna do takiej integracji została zawarta w Ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej (Dz.U. nr 165, poz. 1170).

z niezależnej kontroli dokonywanej przez oba państwa do wspólnej, następnie do kontroli tylko przez jedno z państw na kierunku wjazdowym, kontroli selektywnej, wreszcie zniesienia kontroli. W podobnym kierunku były przekształcane procedury kontroli granicznej i celnej na granicach Polski. Zmiany na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją, Litwą zachodziły selektywnie, dość szybko, w uzgodnieniu z państwami sąsiednimi. W mniejszym stopniu dotyczyły one granicy z Rosją, Białorusią, Ukrainą będącej granicą zewnętrzną UE. Skuteczność ochrony granicy wschodniej RP ma istotny wpływ na bezpieczeństwo pozostałych państw europejskich.

Zniesienie kontroli na granicach państwa nie oznacza końca kontroli migracji międzynarodowej oraz obrotu towarowego. Kontrola legalności pobytu cudzoziemców i obrotu towarowego odbywa się wewnątrz państw. Także doraźnie, w sytuacjach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, kontrola ruchu osobowego i towarowego na granicach wewnętrznych UE może być – i w praktyce jest – przywracana.

Każdy obcokrajowiec, który chce legalnie podjąć pracę zarobkową w Polsce, musi uzyskać stosowne zezwolenie wojewody, właściwego ze względu na siedzibę firmy, w której dana osoba chce pracować. Obowiązek ten nie dotyczy obywateli państw członkowskich Wspólnoty oraz krajów, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o swobodzie przepływu osób⁴.

Obrotowi towarowemu z zagranicą towarzyszy przestępczość celna i graniczna dewizowa. Polega ona na świadomym unikaniu płacenia świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa, takich jak: cło, podatki i inne obowiązkowe opłaty, oraz unikaniu spełniania innych wymagań ciążących na importowanych i eksportowanych towarach.

Trudne do oszacowania zjawisko przestępczości celnej i granicznej dewizowej jest ważnym problemem ze względu na znaczny rozmiar strat ponoszonych przez budżet państw z powodu nieuiszczenia należności celnych i podatkowych. Nieuczciwi importerzy stanowią też istotne zagrożenie dla podmiotów gospodarczych, które chcą uczciwie funkcjonować (niszczą niższymi cenami).

Identyfikacja empiryczna przestępczości celnej i granicznej dewizowej wskazuje na następujące zjawiska patologiczne:

- przywożenie towarów poza kontrolą celną;
- oszustwa celne na ilości, jakości i rodzaju towarów oraz wartości celnej towaru;

⁴ Wszelkie kwestie związane z zatrudnieniem i pracą cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej są regulowane przez Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001) oraz przez szereg rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

- fałszowanie świadectw pochodzenia towaru;
- fikcyjny reeksport towarów;
- fikcyjny wywóz towarów;
- fikcyjny tranzyt towarów;
- nieprawidłowe rozliczanie towarów akcyzowych przed organami skarbowymi;
- przywożenie i wywożenie towarów zabronionych przez prawo (zagrożających życiu i zdrowiu obywateli, kradzieżnych, „pirackich” itd.);
- wywóz znacznych kwot pieniędzy bez wymaganych zezwoleń bankowych.

Patologie towarzyszące migracji wymagają szczególnego systemu kontroli, która nie powinna ograniczać się do linii granicznej. Należy ją prowadzić przed wjazdem do kraju (przede wszystkim w systemie procedur wizowych), na linii granicznej (jednak ze względu na wielkość ruchu granicznego możliwości tutaj są ograniczone) oraz w głębi kraju – z dobrze rozbudowaną identyfikacją operacyjną zjawisk przestępnych. Dużym ułatwieniem dla Polski – jako wschodniego bufora Unii Europejskiej w zakresie kontroli migracji – jest funkcjonowanie w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej. Skuteczna kontrola migracji w Polsce wpływa i będzie wpływała na bezpieczeństwo całej Unii Europejskiej.

Rozwijająca się współpraca transgraniczna pomiędzy Polską a sąsiadami niebędącymi członkami UE (chodzi głównie o Białorusi i Ukrainę) wymaga współdziałania w zakresie doskonalenia organizacji ochrony granicy oraz kontroli ruchu granicznego (osobowego, towarowego). Ważną rolę w tym zakresie powinni odgrywać pełnomocnicy graniczni, szefowie jednostek granicznych i celnych oraz administratorzy przejść granicznych. Jednak zakres możliwych zmian na granicach czy w przejściach granicznych jest ograniczony wymogami UE i państw Grupy Schengen. Dalej idące zmiany wymagają bowiem ich zgody.

2. Organy odpowiedzialne za ochronę granic Polski w latach 1918–2018

Z chwilą odzyskania niepodległości w 1918 roku państwo polskie nie miało ustalonych granic, a ich wytyczenie oraz uznanie w Europie trwało kilka lat. Po zakończeniu I wojny światowej przez wiele lat na granicy i na terenach przygranicznych miały miejsce liczne incydenty zagrażające życiu, zdrowiu i mieniu mieszkańców, władzom publicznym, infrastrukturze krytycznej. Ich poziom był

zróznicowany – wyższy na granicy wschodniej i północno-wschodniej (z Rosją, Łotwą, Litwą), niższy na granicy zachodniej, północno-zachodniej i południowej (z Niemcami, W.M. Gdańskiem, Czechosłowacją, Rumunią).

Organizacja ochrony granicy była uwarunkowana stopniem uporządkowania spraw granicznych, poziomem zagrożeń, możliwościami ekonomiczno-finansowymi państwa. Tworzenie i utrzymanie formacji wojskowych było bardziej kosztowne od tych policyjno-skarbowych. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (1918–1927), w dużym stopniu metodą prób i błędów, ochronę granicy północnej, zachodniej i południowej w kolejności powierzano: Straży Gospodarczo-Wojskowej, Straży Granicznej, Wojskowej Straży Granicznej, Strzelcom Granicznym, Baonom Wartowniczym, Baonom Celnym, Straży Celnej. Na wschodzie, aż do chwili podpisania traktatu ryskiego, granica była ochraniana przez wojsko. Były to pułki Strzelców Granicznych. Natomiast po traktacie ryskim w latach 1921–1924 na granicy wschodniej i północno-wschodniej w kolejności pełniły służbę Baony Etapowe, Bataliony Celne, Korpus Straży Granicznej i Policja Państwowa. Formacje te były podporządkowane Ministerstwu Spraw Wojskowych, Ministerstwu Skarbu, a w początkowym okresie także Ministerstwu Apropowizacji. Ważnym podmiotem w sprawach granicznych było też Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Służby te z jednej strony ją uszczelniały (tworzyły tzw. kordon) poprzez wystawianie wart i posterunków wzdłuż linii granicznej, z drugiej zaś prowadziły tzw. płytki wywiad ukierunkowany przede wszystkim na sprawy związane z nielegalnym przekraczaniem granicy, przemytem, lokalizacją i działaniem służb i wojsk państw sąsiednich⁵. Ten podział zadaniowy stanowił podstawę do funkcjonalnego zróznicowania zarówno ówczesnych, późniejszych, jak i współczesnych struktur organizacyjnych formacji granicznych. W każdej występował i występuje pion sztabowo-liniowy, wywiadowczy (zwany też zwiadowczym) oraz logistyczny zabezpieczający działania podstawowe i pomocnicze.

W celu ujednoczenia organizacji i zarządzania ochroną granicy RP w 1924 roku utworzono Korpus Ochrony Pogranicza (KOP)⁶ do ochrony granicy z Litwą, Łotwą, Rosją i na odcinku strefy

⁵ L.W. Grochowski, *Organizacja ochrony granic II Rzeczypospolitej*, (w:) *Ochrona granic państwa w końcu XX wieku*, cz. II, red. L.W. Grochowski, CSSG, Kętrzyn 1993, s. 33; Z. Czech, *Organizacja i zadania Korpusu Ochrony Pogranicza w Polsce w latach 1924–1939*, „Biuletyn WOP” nr 2/22, maj 1963, s. 5–6.

⁶ W sierpniu 1924 roku na wniosek ministra spraw wewnętrznych i ministra spraw wojskowych Rada Ministrów, pod przewodnictwem prezydenta RP, podjęła uchwałę stworzenia specjalnego korpusu zorganizowanego na sposób wojskowy – Korpusu Ochrony Pogranicza. KOP nie miał więc oczekiwanej podstawy prawnej utworzenia, były jedynie różne projekty ustawy, dekretu, rozporządzenia.

nadgranicznej (pasa przygranicznego) z Prusami Wschodnimi (należącymi do Niemiec) i Rumunią oraz w 1928 roku Straż Graniczną (SG)⁷ do ochrony granicy z Prusami Wschodnimi, W.M. Gdańskiem, Niemcami, Czechosłowacją i Rumunią. KOP był formacją wojskową. Ochroniał granicę o długości 1334 km. Liczba żołnierzy wahała się w granicach 23–25 tysięcy. Struktura organizacyjna KOP obejmowała Dowództwo KOP, podległe mu brygady, samodzielne pułki i wchodzące w ich skład bataliony graniczne, kompanie, strażnice. W 1937 roku w KOP było 10 brygad i samodzielnych pułków, 31 batalionów granicznych, 79 kompanii oraz 305 strażnic. Korpus Ochrony Pogranicza podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jednocześnie stanowiąc integralną część sił zbrojnych. Straż Graniczna natomiast stanowiła formację typu policyjnego chroniącą granicę o długości 3284 km. Była podporządkowana Ministrowi Skarbu. Struktura organizacyjna SG obejmowała Komendę SG, 6 inspektoratów okręgowych, 22 inspektoraty graniczne, 112 komisariatów i 566 placówek granicznych. Łącznie w SG służbę pełniło około 5,5 tysiąca funkcjonariuszy.

Organami kontroli granicznej w przejściach granicznych i poza nimi były: Policja Państwowa, Policja Województwa Śląskiego, Straż Graniczna, Korpus Ochrony Pogranicza. Oprócz tych organów minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu mógł w poszczególnych przypadkach powoływać funkcjonariuszy urzędów celnych do wykonywania kontroli granicznej. W rzeczywistości, ze względów operacyjnych (głównie wywiadowczych i kontrwywiadowczych), kontrolę graniczną w przejściach granicznych przeznaczonych dla tzw. ruchu paszportowego w zasadzie realizowała Policja Państwowa podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych; pozostałe organy zaś zajmowały się pracą w przejściach granicznych (punktach przejściowych, drogach gospodarczych) przeznaczonych dla ruchu uproszczonego, czyli tzw. małego ruchu granicznego, na podstawie odpowiednich przepustek jednorazowych lub stałych⁸. W okresie międzywojennym ruch graniczny miał z jednej strony charakter elitarny, z drugiej natomiast wąsko zarobkowy.

W momencie wybuchu II wojny światowej oraz radzieckiej agresji na Polskę 17 września 1939 roku funkcjonariusze SG oraz żołnierze KOP jako pierwsi podjęli walkę zbrojną. Niektóre miejsca walk – Wytyczano, Kock, Hel – są upamiętnione na filarach Grobu Nieznanego Żołnierza w Warszawie.

Powołanie nowej formacji zostało jedynie umieszczone w Rozkazie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 12 września 1924 roku.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o Straży Granicznej, Dz.U. 1928, nr 37, poz. 349.

⁸ M. Lisiecki, *Kontrola ruchu granicznego w II RP*, (w:) *Ochrona granic...*, op. cit., s. 26.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej ochronę granic przejęło wojsko polskie. Datę 10 czerwca 1945 roku uznaje się za początek realizacji tego zadania. Dzień ten stał się świętem Wojsk Ochrony Pogranicza. Formalne utworzenie organu odpowiedzialnego za ochronę granicy państwa nastąpiło 27 września 1945 roku, kiedy to w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej powołano Departament Wojsk Ochrony Pogranicza. W kolejnych latach został on przekształcony w Dowództwo Wojsk Ochrony Pogranicza, następnie Szefostwo Wojsk Ochrony Pogranicza i ponownie Dowództwo Wojsk Ochrony Pogranicza. Towarzyszyły temu kilkukrotne zmiany podporządkowania z resortu obrony narodowej do resortu spraw wewnętrznych⁹. W zasadzie ominęły one jedynie sprawy związane z kontrolą ruchu granicznego, która cały czas była realizowana przez organy resortu spraw wewnętrznych¹⁰.

W pierwszych latach tworzenia i doskonalenia funkcjonowania WOP służbę w tej formacji podjęli także byli żołnierze KOP i funkcjonariusze SG; część została wręcz poproszona o podjęcie służby. Po wykorzystaniu ich wiedzy i doświadczenia byli oni – jako element niepewny – zwalniani ze służby.

W latach 1945–1991 struktura organizacyjna WOP była wielokrotnie zmieniana. Dotyczyło to liczby szczebli dowodzenia oraz osób pełniących służbę. W strukturze WOP, poza Dowództwem (Szefostwem), znajdowały się: brygady, oddziały, bataliony, strażnice, graniczne placówki kontrolne, dywizjony i ośrodki szkolenia. W pierwszym okresie funkcjonowania WOP w skład struktury organizacyjnej wchodziły także wydziały WOP w dowództwach okręgów wojskowych oraz komendy odcinków. Liczba żołnierzy wahała się od 20 do 34 tysięcy. Wojska Ochrony Pogranicza zostały rozformowane z dniem 15 maja 1991 roku.

Zmiany, jakie dokonywały się w Polsce od przełomu lat 1989–1990, musiały także dotyczyć ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego oraz administrowania jej przebiegiem (oznakowaniem, zmianami na ciekach wodnych). Na początku 1990 roku potrzeba ta wywołała dyskusję na temat właściwego rozwiązania (modelu ochrony) zarówno w aspekcie czynnościowym (cele strategiczne, operacyjne, zadania, procedury), jak i rzeczowym (jaki podmiot ma to robić, jaką przyjąć strukturę organizacyjną, kto w niej ma funkcjonować, jaki powinien być poziom instrumentalizacji działań). Rozmowy na ten temat były prowadzone przede wszystkim w dawnym Dowództwie Wojsk Ochrony Pogranicza,

⁹ W pierwszych latach funkcjonowania Wojska Ochrony Pogranicza były też czasowo podporządkowane Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego.

¹⁰ Przykładowo w latach 1965–1971 kontrola ruchu granicznego była realizowana przez Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego MSW oraz jego terenowe organy funkcjonujące w komendach wojewódzkich MO oraz przejściach granicznych.

wśród młodej kadry żołnierzy WOP funkcjonujących nieformalnie w Niezależnym Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP, a także w jedynej w resorcie spraw wewnętrznych uczelni wyższej – Akademii Spraw Wewnętrznych (Katedrze Organizacji i Zarządzania). Należy nadmienić, iż mimo dominujących w Europie rozwiązań typowo policyjnych była też grupa zwolenników militaryzacji ochrony granicy Polski i stworzenia klasycznego kordonu wojskowego na granicy wschodniej. Wybór padł na rozwiązania policyjne, a instytucją realizującą ochronę granicy miała być Straż Graniczna.

Straż Graniczna III Rzeczypospolitej Polskiej została powołana Ustawą z dnia 12 października 1990 roku (Dz.U. nr 78, poz. 462). Nie powstała jednak z dnia na dzień. Ustawodawca określił sześciomiesięczny termin jej zorganizowania. Zadanie to minister spraw wewnętrznych K. Kozłowski – na mocy Decyzji nr 53/90 z 5 listopada 1990 roku – powierzył 13-osobowemu zespołowi pod kierownictwem płka doc. dra hab. M. Lisieckiego, który pracę rozpoczął jako pracownik naukowy i jednocześnie doradca ministra spraw wewnętrznych, a kończył już jako komendant główny Straży Granicznej, mianowany na to stanowisko przez prezesa Rady Ministrów T. Mazowieckiego 29 listopada 1990 roku¹¹. Połączenie tych dwóch funkcji, a w praktyce trzech (także obowiązków dowódcy WOP do chwili ich rozformowania), znacznie ułatwiło działania szczególnie w sferze decyzyjnej.

Prace organizacyjne nad Strażą Graniczną były silnie wspomagane przez Niezależny Ruch Żołnierzy Zawodowych WOP (a następnie Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej) oraz przez wąską grupę kadry kierowniczej WOP.

Organizacja Straży Granicznej została zakończona przed ustawowo określonym terminem. Zgodnie z Zarządzeniem nr 47/91 Ministra Spraw Wewnętrznych¹² z dniem 15 maja 1991 roku zostały rozformowane Wojska Ochrony Pogranicza (rozformowano wszystkie jednostki WOP, zwolniono do rezerwy wszystkich żołnierzy zawodowych), od 16 maja 1991 roku zaś Straż Graniczna przejęła ochronę granicy państwowej RP i kontrolę ruchu granicznego (po utworzeniu 13 oddziałów SG oraz dokonaniu naboru do SG). 16 maja został ustanowiony Dniem Straży Granicznej.

¹¹ Mianowanie na stanowisko komendanta głównego Straży Granicznej odbywało się wtedy przez Prezesa Rady Ministrów – na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych zaopiniowany pozytywnie przez Polityczny Komitet Doradczy przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

¹² Zarządzenie nr 47/91 Ministra Spraw Wewnętrznych z 16 maja 1991 roku w sprawie zorganizowania Straży Granicznej i rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza (niepublikowane).

Istotne jest to, że każda osoba przyjmowana do Straży Granicznej podlegała weryfikacji przez powołane do tego celu zespoły (służbowy i niezależnie związkowy). Dotyczyło to także byłych – czy też zwalnianych – żołnierzy WOP. Nie zachodził tak jak np. w policji „automatyzm” w zakresie przyjmowania żołnierzy WOP do Straży Granicznej.

W toku dalszych prac organizacyjnych w sierpniu 1991 roku przejęto Morską Brygadę Okrętów Pogranicza z Ministerstwa Obrony Narodowej i przekształcono ją w Morski Oddział SG. Wiosną 1992 roku rozformowano dwa lądowe nadmorskie oddziały SG, których siły i środki zostały włączone w skład Morskiego Oddziału SG. Wydano ponad 60 aktów wykonawczych do ustaw granicznych.

Straż Graniczna stała się jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją typu policyjnego, w dużym stopniu skadrowaną, będącą jednocześnie częścią administracji rządowej typu specjalnego. Komendant główny Straży Granicznej pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego, natomiast komendanci oddziałów, strażnic, granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów to organy terenowe. Ogólny nadzór nad funkcjonowaniem Straży Granicznej sprawował minister spraw wewnętrznych.

Do głównych zadań Straży Granicznej ustawodawca przypisał:

- ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu przed bezprawnym jej przesuwaniem, nielegalną migracją, bezprawnym przemieszczaniem towarów; zadanie to wykonywane było za pomocą metod operacyjno-rozpoznawczych i fizycznych (liniowych);
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego w drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejściach granicznych; była ona ukierunkowana przede wszystkim na kontrolę dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej przez osoby i środki transportu oraz kontrolę antyterrorystyczną, a także zapobieganie wywozu z kraju dokumentów stanowiących tajemnicę państwową lub służbową;
- wydawanie zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej, w tym wiz; w przejściach granicznych wydawano wizy cudzoziemcom, weryfikowano wizy wydane przez polskie placówki dyplomatyczne i konsularne; Straż Graniczna wydawała także zezwolenia na przekraczanie granicy państwowej w formie przepustki oraz podejmowała decyzje w sprawach wiz cudzoziemców, wobec których placówki dyplomatyczne i konsularne nie miały uprawnień do ich samodzielnego udzielania;

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami;
- zapewnienie porządku publicznego na obszarze przejść granicznych, a w zakresie właściwości Straży Granicznej także w strefie nadgranicznej; podejmowano niezbędne przedsięwzięcia prewencyjne (posterunki, patrole, legitymowanie osób) oraz działania interwencyjne w przypadku naruszenia porządku prawnego – często przy użyciu środków przymusu bezpośredniego, a w określonych ustawowo przypadkach także przy użyciu broni palnej;
- osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- ochronę nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy;
- wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicach; komendant główny Straży Granicznej był jednocześnie głównym pełnomocnikiem granicznym RP; zadanie to wykonywano za pomocą aparatu pełnomocników granicznych;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach; funkcjonariusze jednostek pływających Straży Granicznej wspólnie z inspektorami urzędów morskich lub samodzielnie kontrolowali, czy statki są uprawnione do działalności, jaką wykonują, czy mają przewidziane prawem zezwolenia oraz czy żegluga, rybołówstwo lub inna działalność jest wykonywana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i umowami międzynarodowymi; ponadto mieli obowiązek wykrywania zanieczyszczeń środowiska morskiego i ich sprawców;
- ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;
- zapobieganie transportowaniu przez granicę odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów

- promieniotwórczych, a także zanieczyszczeniu wód granicznych;
- zapobieganie przemieszczaniu przez granicę narkotyków i substancji psychotropowych;
 - wykonywanie innych zadań, zwłaszcza z ustawy karno-skarbowej w zakresie ścigania skarbowych przestępstw granicznych (przeładunek towarów i dewiz) w obrocie towarowym z zagranicą oraz z ustawy dewizowej; ponadto – w związku z ustawowym upoważnieniem komendanta głównego SG do wykonywania zadań ministra spraw wewnętrznych w zakresie ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, a także wykonywaniem funkcji głównego pełnomocnika granicznego RP – prowadzenie rozmów w imieniu rządu RP w sprawach dotyczących migracji przez granice państwa, otwierania bądź zamykania przejść granicznych, incydentów granicznych¹³.

Struktura organizacyjna Straży Granicznej była ściśle dostosowana do potrzeb realizacji przedstawionych wyżej zadań. Zgodnie z ideą *lean management* w porównaniu z Wojskami Ochrony Pogranicza była bardziej płaska i zdecentralizowana, jednostki znajdowały się bliżej granicy. Obejmowała ona trzy szczeble hierarchii: komendanta głównego jako organ centralny, komendantów oddziałów, komendantów strażnic, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów jako organy terenowe. Każdy z nich wykonywał swoje zadania za pomocą podległych im urzędów (komend, jednostek). Pod koniec 1991 roku w Straży Granicznej funkcjonowało 12 oddziałów, w tym jeden morski (a ściślej: morsko-lądowy).

Wyzwaniem strategicznym w tamtym okresie było wzmocnienie granicy wschodniej poprzez tworzenie nowych przejść granicznych, strażnic, granicznych placówek kontrolnych; stopniowo przenoszono siły i środki przede wszystkim z granicy zachodniej i południowej. Z chwilą przejęcia strażnic od Wojsk Ochrony Pogranicza na granicy z ZSRR było ich 28 (długość odcinka ochraniającej

¹³ Zadania te, oczywiście z pewnymi zmianami wynikającymi z bieżących potrzeb, realizowane są do dzisiaj. Ważną zmianą, o co autorzy ustaw granicznych wnosili już w trakcie prac legislacyjnych, było rozszerzenie działań Straży Granicznej na obszar całego państwa. Należy nadmienić, że w trakcie prac legislacyjnych podnoszono też potrzebę lepszej ochrony granicy przed wjazdem na teren RP poprzez czynne uczestnictwo Straży Granicznej w systemie wydawania wiz przez placówki dyplomatyczne i konsularne RP oraz delegowanie funkcjonariuszy SG do tych placówek. M. Lisiecki, *Okoliczności utworzenia Straży Granicznej jako wyspecjalizowanej formacji policyjnej w latach 1990–1991*, (w:) *225 lat policji w Polsce. Geneza i ewolucja policji*, red. P. Majer, M. Seroka, WPIA UMW, Olsztyn 2017, s. 357–359.

granicy 20–100 km, średnio 44 km, przy bardzo niskiej obsadzie etatowej), na granicy z Czechosłowacją 73 (długość odcinka ochraniającej granicy 8–34 km, średnio 18 km), z Niemcami 32 (długość odcinka ochraniającej granicy 8–27 km, średnio 14 km). Na granicy morskiej było 14 strażnic, funkcjonowało 67 POWT¹⁴ (50 bliskiego i 17 dalekiego zasięgu).

Podpisanie multilateralnej umowy o readmisji z 29 marca 1991 między Polską a państwami grupy Schengen (jako warunek konieczny do zniesienia wiz dla Polaków przy podróży do państw Unii Europejskiej) spowodowało, że faktycznie od tego momentu można mówić o przeniesieniu granicy Unii na granicę wschodnią RP. W praktyce ochrona granicy zachodniej oraz kontrola ruchu granicznego stała się zbędna, gdyż zgodnie z umową każda osoba, która nielegalnie przekroczyła przez teren Polski granicę państwa należącego do grupy Schengen, była przekazywana Polsce. Głównym kierunkiem strategicznym doskonalenia funkcjonowania Straży Granicznej stało się więc wzmocnienie granicy wschodniej stanowiącej bufor wjazdowy do Unii Europejskiej oraz ograniczenie sił i środków na granicy zachodniej i południowej. Proces ten został przyspieszony po przystąpieniu Polski do grupy Schengen w roku 2007.

Kończąc, należy wymienić z imienia i nazwiska głównych twórców Straży Granicznej z powołanego Decyzją nr 53/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 listopada 1990 roku zespołu do zorganizowania Straży Granicznej. Są to: płk doc. dr hab. Marek Lisiecki (doradca Ministra Spraw Wewnętrznych, późniejszy pierwszy komendant główny Straży Granicznej) – przewodniczący zespołu; płk mgr Ryszard Dobrowolski (DWOP, późniejszy zastępca komendanta głównego Straży Granicznej) – zastępca przewodniczącego; ppłk doc. dr hab. Stanisław Hoc (UOP); podinsp. mgr Krzysztof Kocięcki (KG Policji); podinsp. inż. Marek Deręgowski (BAG MSW); płk mgr Eugeniusz Zuziak (DWOP, późniejszy dyrektor biura w KGSG); płk dypl. Tadeusz Jagodziński (GB WOP); kmdr por. mgr Janusz Kowiranda (DWOP); kmdr por. inż. Jan Nazarkiewicz (BD OP); ppłk inż. Piotr Arabski (DWOP); mjr mgr Ryszard Grabowski (DWOP, NRZZ WOP, późniejszy dyrektor Biura w KGSG); mjr dypl. Zygmunt Staniszewski (DWOP, późniejszy komendant oddziału SG); kpt. Tomasz Szekliński (KB WOP, NRZZ WOP, późniejszy komendant oddziału SG).

Stan etatowy Straży Granicznej na dzień 1 czerwca 1992 roku obejmował 10 269 stanowisk funkcjonariuszy w służbie stałej, 7562 funkcjonariuszy w służbie kandydackiej oraz 3100 stanowisk cywilnych. Stan ewidencyjny (rzeczywisty) był jednak niższy

¹⁴ POWT – posterunków obserwacji wzrokowo-technicznej.

– 6089 funkcjonariuszy w służbie stałej, 6359 funkcjonariuszy w służbie kandydackiej i 2754 pracowników cywilnych. Niepełna obsada etatowa wymuszała dodatkowe obciążenie funkcjonariuszy w służbie.

Przypisany w pierwszych latach funkcjonowania SG zakres zadań uległ pewnym zmianom. Rozszerzono go o kontrolę legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP oraz rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw dotyczących handlu ludźmi. Zmniejszono zakres zadań o charakterze mobilizacyjno-obronnym. Obecnie struktura Straży Granicznej składa się z Komendy Głównej SG, 9 oddziałów SG, około 100 placówek SG, 2 dywizjonów SG, 3 ośrodków szkolenia. W formacji pełni służbę około 15 tysięcy funkcjonariuszy, zatrudnionych jest prawie 3,5 tysiąca pracowników. Straż Graniczna ochrania granicę o długości ponad 3,5 tysiąca km.

3. Status prawny i etos pracowników formacji granicznych

Sprawy związane ze służbą żołnierzy i funkcjonariuszy formacji granicznych oraz uprawnieniami po jej zakończeniu regulowane były i są oddzielnymi aktami normatywnymi. Zawsze wobec kandydatów do służby stawiano dość wysokie wymagania. Przykładowo obecnie w Straży Granicznej „służbę może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, o nieposzlakowanej opinii, niekarana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystająca w pełni z praw publicznych, posiadająca co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa jest się podporządkować, a także dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych”¹⁵. W pierwotnym brzmieniu Ustawy o Straży Granicznej z 12 października 1991 roku kandydaci do służby musieli się dodatkowo charakteryzować „nieskazitelną postawą moralną i patriotyczną”. Ten wymóg z 1991 roku decydował o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do Straży Granicznej m.in. byłych żołnierzy Wojsk Ochrony Pogranicza.

Stosunek służbowy w przeszłości i obecnie z reguły powstawał oraz powstaje w drodze mianowania. Okres służby stałej poprzedzał i poprzedza okres służby przygotowawczej. Dobowy czas służby był i jest dość elastyczny, dużo dłuższy niż w innych zawodach.

¹⁵ Art. 31 ust. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 1990, nr 78, poz. 462 z późn. zm.).

Przykładowo w Straży Granicznej okresu międzywojennego funkcjonariuszowi przysługiwały w ciągu miesiąca tylko dwie doby wolne od służby. Uprawnienia do czasu wolnego w późniejszym czasie zostały rozszerzone.

W Polsce międzywojennej żołnierze i funkcjonariusze organów ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego mieli status funkcjonariusza państwowego lub wojska. Przysługiwało im prawo do świadczenia emerytalnego po upływie 10 lat służby. Za ten okres emerytura wynosiła 40% uposażenia i wzrastała za każdy następny rok o 2,4%. Nie mogła jednak przekroczyć 100% uposażenia. W późniejszym czasie nabycie uprawnień emerytalnych zostało wydłużone do 15 i obecnie 25 lat służby, maksymalną wysokość emerytury ograniczono zaś do 75% uposażenia.

Obecnie funkcjonariusza Straży Granicznej zwalnia się ze służby w przypadkach: niezdolności do służby, osiągnięcia określonego wieku (55 lat szeregowi, podoficerowie, chorążowie; 58 oficerowie, 60 lat generałowie). Podobne zasady obowiązywały w okresie międzywojennym

W ostatnich latach stabilność zobowiązań emerytalnych państwa wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej została zachwiana – kilkakrotnie je zmieniano. Dwukrotnie, w roku 2009 i 2017, na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej wielu funkcjonariuszom obniżono w znaczny sposób emerytury, mimo że wcześniej państwo polskie w trybie indywidualnych decyzji personalnych potwierdziło ich nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną, a za wzorową służbę w III RP (często z narażeniem życia i zdrowia) byli wielokrotnie wyróżniani. Skrzywdzono wiele osób – szczególnie tych, którzy w najtrudniejszym okresie zmian ustrojowych w Polsce zapewnili ciągłość funkcjonowania państwa polskiego, bezpieczeństwo kraju oraz nienaruszalność granicy RP. Zachwiane zostało zaufanie do gwarancji udzielanych przez państwo polskie.

W formacjach granicznych funkcjonowały i funkcjonują odrębne taryfikatory płac. Z założenia płace te miały być wyższe niż w innych zawodach ze względu na nieograniczony czas służby, pełnienie służby z narażeniem życia i zdrowia (własnego i rodziny) oraz w mało atrakcyjnych miejscowościach. Tak jednak nie jest. Zmianie uległy także inne uprawnienia funkcjonariuszy, które zmniejszyły atrakcyjność tego zawodu.

Formacje graniczne charakteryzują się specyficzną kulturą organizacyjną będącą wypadkową doświadczeń funkcjonowania jako administracja specjalna, wojsko i policja. Przywiązuje się w niej dużą wagę do:

- identyfikowania przyszłych rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń;
- formułowania strategii działania;

- planowania strategicznego i operacyjnego;
- maksymalizacji efektu synergetycznego przez odpowiednie wykorzystywanie wiedzy, zdolności i doświadczeń funkcjonariuszy;
- szerokiego współdziałania;
- wewnętrznej integracji;
- stosowania prostych kryteriów i mierników ocen;
- ciągłego doskonalenia;
- wprowadzania zmian opartych na podnoszeniu sprawności, jakości i innowacyjności działań;
- tworzenia wspólnego języka i aparatu pojęciowego;
- stosowania obowiązujących norm prawnych.

Obserwuje się także coraz większy udział kobiet w służbie. Na kulturę organizacyjną oddziałuje otoczenie, szczególnie polityczne, które z jednej strony wzmacnia pożądane zmiany, z drugiej jednak w niektórych obszarach osłabia kształtowaną przez lata tradycję. Przykładowo nie wypada powoływać się na dokonania poprzedników. To, co inni zrobili, trzeba ocenić źle lub przemilczeć i szukać nowych rozwiązań. Nie motywuje to pozytywnie do projektowania i wdrażania pożądanych zmian, a także hamuje postęp.

4. Podsumowanie

Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, istotnymi elementami w systemie bezpieczeństwa państwa są: granica państwa, jej ochrona, kontrola ruchu osobowego i towarowego odbywającego się przez granicę, a także później w kraju. Ochrona i kontrola ruchu granicznego w okresie ostatnich stu lat była realizowana przez różne formacje, głównie policyjne i wojskowe, zaliczane do administracji specjalnej. Od 1991 roku za ten obszar działalności odpowiada Straż Graniczna – formacja jednolita, uzbrojona i umundurowana, utworzona do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz odpowiedzialna za organizowanie i prowadzenie kontroli ruchu granicznego, a także kontrolę legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP. Do zadań Straży Granicznej należy również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw dotyczących handlu ludźmi. Główne zagrożenia na granicy państwa wiążą się (i w przyszłości będą się wiązały) z masowością ruchu granicznego i towarowego, który jest źródłem z jednej strony korzyści dla każdego państwa, z drugiej zaś źródłem potencjalnych zagrożeń. Szczególnym rodzajem zagrożeń są i będą masowe migracje zarobkowe wynikające z coraz większego

zróźnicowania poziomu życia w poszczególnych częściach świata, a także przypadki przemieszczania się osób i towarów wykorzystywanych w działalności mafijnej oraz terrorystycznej.

Bibliografia

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1994.
- Czech Z., *Organizacja i zadania Korpusu Ochrony Pogranicza w Polsce w latach 1924–1939*, „Biuletyn WOP” nr 2/22, maj 1963.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1983.
- Grochowski L.W., *Organizacja ochrony granic II Rzeczypospolitej*, (w:) *Ochrona granic państwa w końcu XX wieku*, cz. II, red. L.W. Grochowski, CSSG, Kętrzyn 1993.
- Lisiecki M., *Kontrola ruchu granicznego w II RP*, (w:) *Ochrona granic państwa w końcu XX wieku*, cz. II, red. L.W. Grochowski, CSSG, Kętrzyn 1993.
- Lisiecki M., *Migracja jako realne i potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*, KUL, Lublin 2008.
- Lisiecki M., *Okoliczności utworzenia Straży Granicznej jako wyspecjalizowanej formacji policyjnej w latach 1990–1991*, (w:) *225 lat policji w Polsce. Geneza i ewolucja policji*, red. P. Majer, M. Seroka, WPIA UMW, Olsztyn 2017.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wyd. Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011.

**Samodzielność jako konstytucyjna perspektywa
działalności samorządu terytorialnego
– wyzwania, szanse i zagrożenia**

ALEKSANDRA SYRYT

Doktor nauk prawnych

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Streszczenie

Konstytucja RP wyznaczyła ramy działania samorządu terytorialnego i zdefiniowała jego ustrojową pozycję. Relację samorządu terytorialnego do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne określają pomocniczość, decentralizacja i samodzielność. W tej perspektywie jednostki samorządu terytorialnego mają wykonywać powierzone im zadania publiczne, by zaspokajać potrzeby wspólnoty mieszkańców.

Wskazane zasady są na tyle ogólne, że ich rozwijanie należy do ustawodawcy, a następnie do podmiotów stosujących prawo. Od nich zależy to, czy nadany prawem kształt samodzielności pozwoli na właściwe funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Jest to bowiem podmiot o charakterze publicznoprawnym, który ma działać na podstawie i w granicach prawa.

Tymczasem powszechnie obserwowanym zjawiskiem jest to, że na jednostki samorządu terytorialnego nakłada się obowiązki, które nie mogą być realizowane bez zapewnienia adekwatnych środków finansowych. Zasoby budżetowe są ograniczone, co powoduje brak skuteczności w wypełnianiu powierzonych zadań. Bez współpracy samorządu z innymi podmiotami realizacja zadań publicznych będzie utrudniona albo nawet niemożliwa. Wobec tego konieczne jest przestrzeganie zasady samodzielności i uwzględnianie jej w aktach normatywnych, bo tylko w ten sposób można realizować dobro wspólne.

Abstract

The Constitution of the Republic of Poland set the framework for the operation of local self-government and defined its systemic position. The relation of territorial self-government to other entities performing public tasks is defined by subsidiarity, decentralization and independence. As part of these principles, local government units are to perform public tasks entrusted to them to meet the needs of the community of residents.

The indicated rules are general. Therefore, their development belongs to the legislator and entities applying the law. It is up to these entities whether legal solutions will allow the proper functioning of local government. It is a public-law entity that is to operate on the basis and within the limits of the law.

Meanwhile, the commonly observed phenomenon is the fact that territorial self-government units impose obligations that can not be implemented without providing adequate financial resources. Budget resources are limited, which results in lack of efficiency in fulfilling the tasks entrusted. Without cooperation between the local government and other entities, the implementation of public tasks will be difficult or even impossible. Therefore, it is necessary to observe the principle of self-reliance, because only in this way the common good can be realized.

1. Wprowadzenie

Od czasu reaktywacji w Polsce samorządu terytorialnego w 1990 roku powstały publikacje na temat tej instytucji dotyczące ustroju, procedury i spraw materialnych. Opisywano samorząd w perspektywie konstytucyjnej, ale rozwój cywilizacyjny i pojawiające się nowe zadania stojące przed samorządem terytorialnym świadczą o tym, że konieczna jest ocena tego, czy istniejące rozwiązania związane z określeniem jego pozycji względem innych podmiotów, w tym podmiotów sprawujących władzę publiczną, są w stanie zapewnić należną tej instytucji pozycję i umożliwić jej realizację powierzonych zadań.

Konstytucja RP z 1997 roku¹ w przepisach ogólnych rozdziału I oraz w przepisach szczegółowych zawartych w rozdziale VII wyznaczyła ramy działania samorządu terytorialnego i określiła jego ustrojową pozycję. Relację samorządu terytorialnego do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne określają konstytucyjne zasady pomocniczości, decentralizacji i samodzielności. Niektórzy przedstawiciele doktryny chcą wyodrębnić jednak samorząd terytorialny z systemu władzy publicznej i zbliżyć jego status do takiego, jaki mają podmioty prywatne.

Celem artykułu jest omówienie cechy samodzielności samorządu terytorialnego w ujęciu konstytucyjnym jako kryterium, które wyznacza zakres działalności tej instytucji, różniący się od sfery działania podmiotów prywatnych.

Samo pojęcie samodzielności nie jest kategorią nową w polskim systemie ustrojowym. Podstawowa linia orzecznictwa dotycząca samodzielności samorządu terytorialnego i rodzajów tej samodzielności, głównie finansowej, ukształtowała się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP. Na gruncie Małej Konstytucji z 1992 roku² pojawiły się sformułowania, że samodzielność jest ważnym atrybutem samorządu i wartością, w którą ustawodawca nie może wkraczać dowolnie, ale nie jest ona wartością

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja z 1992 roku).

bezwzględna. Ograniczony zakres samodzielności wyznaczył kierunek wykładni tego pojęcia, a tym samym ramy działania jednostek samorządu terytorialnego jako formy udziału w wykonywaniu zadań publicznych.

Dotychczasowy stan badań nad zagadnieniem samodzielności samorządu terytorialnego należy ocenić pozytywnie. O znacznym dorobku w tym zakresie świadczą zarówno opracowania ogólne dotyczące ustroju samorządu terytorialnego i jego poszczególnych jednostek³, jak i publikacje bezpośrednio odnoszące się do przedmiotowego problemu⁴.

³ Przykładowo, spośród wielu publikacji zob. np. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3; Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 168; J. Boć, *Decentralizacja*, (w:) *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 186; E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 165–166; M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 237; A. Kosieradzka-Federczyk, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony przyrody*, (w:) *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*, red. K. Popik, B. Szmulik, M. Mazuryk, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2016, s. 71–83.

⁴ Spośród wielu publikacji zob. np.: A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2002; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 175–193; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; J. Salachna, *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2012, s. 310–322; L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013; A. Pawlyta, *Samodzielność a niezależność jednostki samorządu terytorialnego. Rozważania teoretycznoprawne*, Drukarnia Sowa, Katowice-Warszawa 2014; A. Syryt, *Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. T. 4. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015, s. 215–234; R. Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R. Krawczyk, A. Borowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 43–83; J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 139–151; E. Chojna-Duch, *Stabilność sektora finansów publicznych a zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej. Gro-madzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*,

Niniejsze opracowanie będzie zatem głosem w dyskusji nad samodzielnością samorządu terytorialnego z perspektywy konstytucyjnej, wpisującym się w dotychczasowe piśmiennictwo na ten temat. W oparciu o dotychczasowe badania nad samorządem terytorialnym podjęta zostanie próba oceny aktualności dotychczasowych ustaleń wynikających z orzecznictwa i doktryny prawnej.

Zostanie też wskazane rozumienie pojęcia „samodzielność” w kontekście innych pojęć wyznaczających pozycję organu lub instytucji, jak np. autonomia, niezależność, bezstronność. Zaprezentowane zostaną również ustrojowe gwarancje samodzielności i jej rozumienie w orzecznictwie organów władzy sądowniczej i doktrynie prawnej.

Ponadto określone będą wyzwania stojące przed samodzielnością samorządu terytorialnego w Polsce. Pozwoli to ocenić, w jakim stopniu obecna konstytucyjna formuła charakteryzująca samorząd terytorialny jako samodzielny pozwala skutecznie realizować tej instytucji powierzone jej zadania.

2. Pojęcie „samodzielności” jednostki samorządu terytorialnego

Analizę zagadnienia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego należy rozpocząć od wyjaśnienia znaczenia pojęcia „samodzielność”. Jest ono związane z przymiotnikiem „samodzielny”, który oznacza: „1. «dający sobie radę, niepotrzebujący pomocy»; 2. «powstały bez czyjejś pomocy, czyjegoś wpływu, wykonany niezależnie przez kogoś»; 3. «o państwie, instytucji itp.: niezależny, mogący decydować o sobie»; 4. «tworzący odrębną całość»⁵.

Innymi słowy, przez pojęcie „samodzielny” trzeba rozumieć „nieuzależniony od nikogo”, „dający sobie samemu radę”, „niepotrzebujący pomocy”, „niepodlegający czyjejś władzy”; „niezależny”; „niezawisły”; „niepodległy”⁶.

W ujęciu filozoficznym samodzielność to aspekt bytu wyrażający się w takim sposobie jego istnienia, w którym nie wymaga on ze swojej istoty jakiegos innego bytu, aby zaistnieć⁷.

red. W. Miemieć, Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2017, s. 107–122. Zob. też przywołaną w tych tekstach bibliografię dotyczącą określonych aspektów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

⁵ Hasło: „samodzielny” według *Słownika języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego, na podstawie przedruku elektronicznego, (w:) <https://sjp.pwn.pl/sjp/samodzielny;2519049.html> (dostęp 3.08.2018).

⁶ Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. T. III*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 174.

⁷ Hasło „samodzielność”, (w:) *Encyklopedia PWN* (wyd. elektroniczne), <https://encyklopedia.pwn.pl/> (dostęp 3.08.2018).

Lektura przedstawionych powyżej definicji świadczy o tym, że słownikowe lub encyklopedyczne rozumienie „samodzielności” nie do końca odpowiada tej, która wyznacza pozycję jednostek samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym. Oznacza to, że „samodzielność”, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym, które nie może być interpretowane jedynie za pomocą wykładni językowej. Wyjaśnianie jego znaczenia musi też uwzględniać kontekst normatywny, w ramach którego pojęcie to zostało użyte.

Należy przy tym mieć na uwadze, że Konstytucja RP posługuje się różnymi określeniami, które mają wyrazić status podmiotów w systemie ustrojowym państwa. W szczególności są to takie sformułowania, jak: niepodległość⁸, wolność⁹, bezstronność¹⁰, niezależność¹¹, autonomia¹², neutralność¹³, odrębność¹⁴, niezawisłość¹⁵. W tę retorykę wpisuje się samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, której ustrojodawca przypisał określoną funkcję. Samodzielności nie można utożsamiać z innymi wyżej wskazanymi cechami podmiotów konstytucyjnych.

Analiza poglądów doktryny na temat samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wskazuje pewne wspólne kierunki definiowania tego zagadnienia. Mówi się, że samodzielność stanowi istotę samorządu terytorialnego będącego odrębnym podmiotem publicznym w państwie¹⁶. Jest to konstrukcyjna cecha samorządu.

W literaturze podkreśla się zwłaszcza zależności łączące samodzielność i decentralizację¹⁷, chociaż relacje między tymi pojęciami nie zawsze określa się tak samo. Jednocześnie jednak autorzy zwracają uwagę na różne aspekty samodzielności¹⁸. Przykładowo dla M. Miemca samodzielność przejawia się w tym, że w granicach określonych prawem społeczności samorządowe mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub która nie koliduje z zakresem kompetencji

⁸ Zob. art. 5 Konstytucji RP.

⁹ Zob. przepisy dotyczące konstytucyjnego statusu jednostki, zawarte w szczególności w rozdziale 2 Konstytucji RP.

¹⁰ Zob. art. 25 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

¹¹ Zob. art. 25 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 210 Konstytucji RP.

¹² Zob. art. 25 ust. 3 i art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

¹³ Zob. art. 26 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁴ Zob. art. 173 Konstytucji RP.

¹⁵ Zob. art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i 3, art. 186, art. 195 ust. 1 i 3, art. 199 ust. 3 i art. 210 Konstytucji RP.

¹⁶ Zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 roku, sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

¹⁷ Zob. np. J. Boć, *Decentralizacja...*, op. cit., s. 186.

¹⁸ Zob. M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. XVIII, nr 4, s. 135–143, i przywołana przez nią literatura dotycząca definiowania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

innych organów władzy publicznej. Zdaniem tego autora uprawnienia przyznane samorządowi terytorialnemu powinny być pełne i kompleksowe. Ich ograniczenie może nastąpić tylko w zakresie określonym ustawą¹⁹.

Z kolei E. i Ed. Ura uważają, że samodzielność samorządu wyraża się przede wszystkim w możliwości samokształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu, w ich samodzielności finansowej, majątkowej oraz samodzielności wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty²⁰.

W doktrynie podkreśla się, że nie chodzi „o absolutną i bezwzględną samodzielność, lecz o pewien stopień niezależności organów samorządu terytorialnego”²¹. „Samodzielności samorządu nie upatruje się w całkowitym uniezależnieniu od państwa, ale w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja rządowa może wkraczać w sferę samorządu”²².

Zdaniem I. Lipowicz samodzielność samorządu może być omawiana w dwóch aspektach: samodzielność w realizacji zadań publicznych i samodzielność, która służy większej swobodzie i poczuciu bezpieczeństwa w wypełnianiu konstytucyjnej i ustawowej roli samorządu²³.

W doktrynie prawnej zgodnie podkreśla się, że ustalenie istoty samodzielności wymaga wskazania tych elementów, które określają jej zakres. Zatem z punktu widzenia praktyki znaczenie będzie miało nie tyle wskazanie ogólnej definicji samodzielności samorządu terytorialnego, ile tych cech, które określają jej ramy funkcjonowania. Są to w szczególności: odrębna osobowość prawna, wyposażenie w materialne środki odpowiednie do powierzonych zadań, gwarancja samodzielności w wykonywaniu kompetencji, a także brak hierarchicznego podporządkowania innym jednostkom samorządowym oraz organom administracji rządowej, wyrażający się zwłaszcza w ograniczeniu nadzoru tylko do kryterium legalności²⁴.

Potwierdza to w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który istotnie wpłynął na wypracowanie rozumienia istoty konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Organ ten w uzasadnieniach swoich orzeczeń stwierdzał,

¹⁹ Zob. M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością...*, op. cit., s. 237.

²⁰ Zob. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 165–166.

²¹ Zob. A. Wiktorowska, *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

²² Zob. Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 81–85.

²³ Zob. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu...*, op. cit., s. 189–190.

²⁴ Zob. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 526; E. Leja, *Istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 235–241.

że samodzielność gwarantują „posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej, własnych zadań, wyodrębnienie majątkowe i organizacyjne, niezależność – w ramach legalizmu – od organów administracji rządowej i samodzielność finansowa”²⁵.

Podstawowa linia orzecznictwa odnosząca się do samodzielności samorządu terytorialnego oraz rodzajów tej samodzielności ukształtowała się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku i przetrwała do dzisiaj. Już wcześniej pojawiły się sformułowania, że samodzielność jest ważnym atrybutem samorządu, wartością, w którą władza ustawodawcza nie może wkraczać dowolnie, ale nie jest wartością „bezwzględną”²⁶. Jednocześnie nie było wątpliwości, że samodzielność jednostek samorządowych nie jest równoznaczna z autonomią ani że nie jest to ich niezależność.

3. Konstytucyjne źródła samodzielności jednostki samorządu terytorialnego

Analiza ustrojowej pozycji jednostek samorządu terytorialnego, w tym ich konstytucyjnych atrybutów, wymaga uwzględnienia wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz zależności między nimi²⁷. W omawianym zakresie podstawowe znaczenie mają dwie konstytucyjne zasady, a mianowicie zasada pomocniczości i zasada decentralizacji. Wpisują się one bowiem w istotę idei samorządu terytorialnego, choć *prima facie* sprawiają wrażenie, że są to zasady, które nie mogą ze sobą współistnieć. O ile pomocniczość kładzie nacisk na wolność jednostki i jej swobodę decydowania o własnych sprawach, o tyle decentralizacja zwraca uwagę bardziej na państwo, w ramach którego dochodzi do podziału wykonywania zadań. Tymczasem polski system ustrojowy, a w ślad za nim orzecznictwo i doktryna prawna, właśnie te dwie zasady czynią fundamentami samorządu terytorialnego. Pomocniczość i decentralizacja są bowiem dwoma filarami zapewnienia samodzielności samorządu, chociaż wywodzą się z odmiennego podejścia do samorządu²⁸.

²⁵ Zob. wyrok TK z 8 października 2001 roku, sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210.

²⁶ Zob. wyrok TK z 4 maja 1998 roku, sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31.

²⁷ Zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

²⁸ I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu...*, op. cit., s. 179.

3.1. Pomocniczość jako źródło samodzielności

Powszechnie przyjęto, że zasada pomocniczości stanowi fundament ustroju państwa, a samorząd terytorialny jest ucieleśnieniem tej zasady²⁹. W sporze o to, która z zasad jest ważniejsza z perspektywy samorządu terytorialnego, I. Lipowicz uznaje, że uzasadnienie samodzielności samorządu terytorialnego ma swoje źródło bardziej w zasadzie pomocniczości niż w decentralizacji³⁰.

Autorka ta podkreśla, że „jak wskazywała już encyklika *Quadrogesimo Anno* z 1931 r. – «szkodą społeczną» i «zakłóceniem ustroju» jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą zrealizować, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Taką społecznością mogą być jednostki samorządu terytorialnego, albo – jak dodał Jan Paweł II w encyklice *Centessimus Annus* – społeczność «wyższego rzędu» nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego”³¹.

W polskim systemie ustrojowym do pomocniczości odwołuje się Preambuła Konstytucji RP, a sama zasada jest rozwijana w przepisach konstytucyjnych. Konstytucja RP nie zawiera jednak definicji pojęcia „pomocniczość”. Również Trybunał Konstytucyjny nie stworzył własnej definicji zasady pomocniczości. W uzasadnieniach swoich orzeczeń odwołuje się on do definicji zawartej w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³², zgodnie z którą: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”³³.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada pomocniczości oznacza obowiązek władz samorządowych odnośnie do współdziałania z organizacjami obywatelskimi, członkami

²⁹ Zob. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu...*, op. cit., s. 175; podobnie: A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.

³⁰ Zob. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu...*, op. cit., s. 176.

³¹ Ibidem, s. 179–180.

³² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607; dalej także: EKSL), sprostowanie błędu w tytule nastąpiło na mocy Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 roku o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107). Tytuł aktu został poprawiony na „Europejska Karta Samorządu Lokalnego”.

³³ Zob. wyrok TK z 8 maja 2002 roku, sygn. K 29/00, OTK ZU 3A/2002, poz. 30.

wspólnot samorządowych (lokalnych i regionalnych) w wykonywaniu zadań publicznych³⁴. Zadania publiczne powinny być realizowane przez możliwie najniższy szczebel danej struktury samorządu terytorialnego³⁵.

Polski ustrojodawca wykonuje powyżej wskazane założenia pomocniczości, ustanawiając domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych niezastreżonych dla innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Ponadto uznaje, że podstawową jednostką jest gmina (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP).

W uzasadnieniach swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że: „Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”³⁶.

Zdaniem Trybunału zasada pomocniczości „stanowi (...) podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”³⁷.

Jednocześnie TK stwierdził, że: „Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”³⁸.

³⁴ Zob. szerzej: M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego*. (Wybrane zagadnienia), „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, tom XV, nr 2, s. 380–382.

³⁵ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 58–63 i powołana tam literatura.

³⁶ Zob. wyroki TK z: 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02; 20 kwietnia 2005 roku, sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; 21 października 2008 roku, sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8A/2008, poz. 139; 26 maja 2015 roku, sygn. Kp 2/13, OTK ZU nr 5A/2015, poz. 65.

³⁷ Zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 roku, sygn. Kp 3/05, OTK ZU nr 10A/2005, poz. 115.

³⁸ Zob. wyrok TK z 12 marca 2007 roku, sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3A/2007, poz. 25. Podobnie w wyroku TK z 13 marca 2007 roku, sygn. K 8/07, OTK ZU nr 7A/2007, poz. 26.

Co ciekawe, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił relację między zasadą pomocniczości a decentralizacją w taki sposób, że zasada decentralizacji zadań publicznych stanowi ustrojową konkretyzację zasady pomocniczości³⁹. Dał zatem wyraz temu, że zasady te są komplementarne i wzajemnie na siebie oddziałują.

3.2. Problem decentralizacji władzy publicznej a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

Zasada decentralizacji wynika wprost z przepisów Konstytucji RP. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Z przepisów konstytucyjnych wynika, że ustawodawca ma zapewnić – w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa – realizację więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Jednocześnie kształtując ustrój terytorialny, powinien on zagwarantować jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych⁴⁰.

Dzięki wskazanym rozwiązaniom prawnym samodzielność samorządu uzyskuje trwałe podstawy. Nie można bowiem mówić o samodzielności jednostki, która nie jest w stanie wykonywać zadań publicznych lub gdy ze względu na brak więzi gospodarczych bądź społecznych jest zdana na pomoc lub stałą interwencję innych organów państwa w każdym swoim działaniu. Należy zgodzić się z tezą podnoszoną w doktrynie prawnej, że art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest koniecznym dopełnieniem art. 15 ust. 1 tego aktu. Właściwe ukształtowanie podziału terytorialnego może być punktem wyjścia do samodzielności danych jednostek. W tym kontekście trzeba też czytać art. 16 Konstytucji RP. Samorząd terytorialny to społeczność lokalna zamieszkała na danym terytorium, tworząca z mocy prawa podmiot samorządu⁴¹.

Ustrój terytorialny ma znaczenie szersze niż tylko podział terytorialny państwa. Przez decentralizację rozumie się taki sposób organizacji administracji w państwie, w którym jednostki terytorialne mają ustawowo określoną samodzielność. Ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i w formach przez nią przewidzianych. J. Boć uważa,

³⁹ Zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 roku, sygn. Kp 3/05.

⁴⁰ Zob. art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴¹ Zob. M. Polinceusz, *Nadzór nad administracją publiczną*, (w:) *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa-Poznań 2013, s. 311 i n.

że podstawową formą takiej ingerencji pozostaje nadzór weryfikacyjny, oparty na kryterium zgodności z prawem⁴².

Organy zdecentralizowane charakteryzują się samodzielnością rozumianą jako uprawnienie do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych oraz niezawisłość oznaczającą wolność od ingerencji w ich sprawy organów wyższego stopnia. Prawna definicja decentralizacji zwraca uwagę na trzy zagadnienia: po pierwsze, przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny; po drugie, korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych; po trzecie, posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki. Decentralizacja jest więc procesem poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków⁴³.

Podstawowymi cechami decentralizacji jest swobodne – w granicach prawa – dysponowanie środkami finansowymi oraz samodzielne wykonywanie władztwa nad mieszkańcami i nad przestrzenią. Oznacza to, że władza publiczna musi ukształtować taki ustroj, który zapewni decentralizację⁴⁴.

Decentralizacja nie wyklucza jednak przyjęcia rozwiązań ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być jednak dokonane w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy i przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest umieszczenie systemu organów wykonujących zadania publiczne jak najbliżej obywateli (jednostek). To jednak musi być dokonywane po uwzględnieniu wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych warunkujących przeprowadzone zmiany⁴⁵.

O ile zatem zasada pomocniczości nakazuje pozostawienie spraw publicznych jak najbliżej jednostek i jest to pewna idea wyznaczająca kierunek działania ustrojodawcy, o tyle decentralizacja konkretyzuje wymóg pomocniczości i stanowi zasadę zobowiązującą ustrojodawcę do takich działań w ramach stanowienia i stosowania prawa, by pomocniczość była realizowana. Oznacza to,

⁴² Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1994; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 925 i n.

⁴³ Zob. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 12.

⁴⁴ Zob. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu...*, op. cit., s. 187.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z 18 lipca 2006 roku, sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7A/2006, poz. 80.

że decentralizacja pozwala urzeczywistnić zasadę pomocniczości. Nieodłączną kwestią, która musi być brana pod uwagę przy danych działaniach, jest samodzielność cechująca samorząd terytorialny.

4. Wyznaczniki zakresu samodzielności samorządu terytorialnego

Samodzielność jako cecha samorządu terytorialnego jest trudna do jednoznacznego wyjaśnienia, a przy tym tworzenie abstrakcyjnej definicji tego pojęcia jest dysfunkcyjne z perspektywy tego, czemu ma ta cecha służyć. Dlatego tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie opisuje się ją poprzez pewne elementy, które składają się na jej zakres.

4.1. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego

Pierwszym z wyznaczników samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a w rezultacie także całego samorządu, jest przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego przymiotu osobowości prawnej⁴⁶. Niewątpliwie ta cecha oddziela te jednostki od innych podmiotów publicznych występujących w strukturze państwa i pozwala na uczestniczenie w obrocie prawnym (także prywatnoprawnym). Osobowość prawna pozwala im też na wybór formy działania. Dzięki osobowości prawnej jednostka samorządu terytorialnego może samodzielnie reprezentować własne interesy, ale również ponosić odpowiedzialność za podejmowane działania⁴⁷.

Należy przy tym pamiętać, że źródłem podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jest Konstytucja RP (akt normatywny). Jednostki te są osobami prawa publicznego. Nie można zapominać, że nawet jeśli jednostki te działają także w formach prywatnoprawnych, nie zmienia to ich publicznoprawnego charakteru⁴⁸.

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego określonych uprawnień związanych co do zasady ze sferą prywatnoprawną nie zmienia zatem statusu tych podmiotów. Należy bowiem pamiętać, że dzięki tym prawom możliwe jest realizowanie zadań publicznych przez dane jednostki⁴⁹.

⁴⁶ Zob. art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁷ Zob. E. Leja, *Istota samodzielności...*, op. cit., s. 236.

⁴⁸ Wyrok TK z 28 listopada 2006 roku, sygn. P 31/05, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 155.

⁴⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. Syryt, *Podmiotowość prawna gmin a ochrona praw człowieka, (w:) Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. Z. Cieślak, W. Federczyk, K. Sawicka, J. Pastwa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 250–271.

Co ważne, Konstytucja RP wyraźnie przyznaje samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego. Oznacza to, że ani organy jednostek samorządu terytorialnego, ani mieszkańcy danej jednostki nie mogą się na taką samodzielność powoływać. Błędne jest zatem twierdzenie, że skoro samorząd stanowi wspólnotę mieszkańców, to przysługują mu te same prawa, które ma jednostka. Podobnie mieszkaniec nie może się powoływać na osobowość prawną samorządu w wystąpieniach indywidualnych, tak by realizować swoje uprawnienia indywidualne.

Oczywiście osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego nie ogranicza się wyłącznie do prawa prywatnego. Jednostka samorządu jest podmiotem praw cywilnych i administracyjnych w sferze przyznanej jej przez Konstytucję RP i ustawy. Osobowość prawna jednostki samorządu nie jest niezbędnym elementem określającym jego samodzielność. Ułatwia jej jednak działanie w ramach samodzielności⁵⁰.

4.2. Samodzielność w wykonywaniu kompetencji przy realizacji zadań publicznych

Ważnym i bodaj podstawowym wyznacznikiem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest margines swobody w wykonywaniu kompetencji przy realizacji zadań publicznych. Oczywiście swoboda ta musi mieścić się w ramach prawnych wyznaczonych konstytucyjnie i ustawowo dla działalności jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”⁵¹. Oznacza to, że aby uznać zadanie za publiczne, należy wziąć pod uwagę jego cel, którym jest zaspokajanie indywidualnych lub zbiorowych potrzeb danej wspólnoty.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne jako własne albo zlecone. Zasada swobodnego wykonywania kompetencji w celu realizowanych zadań ma zastosowanie niezależnie od ich rodzaju⁵². Swoboda przy wykonywaniu tych zadań nie oznacza dowolności. Samorząd terytorialny jako element systemu ustroju państwa jest bowiem związany

⁵⁰ I. Lipowicz, *Istota samodzielności...*, op. cit., s. 187.

⁵¹ Uchwała TK z 27 września 1994 roku, sygn. W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

⁵² Zob. art. 166 Konstytucji RP.

zasadą legalizmu, a zatem zgodnie z art. 7 Konstytucji RP musi działać na podstawie i w granicach prawa.

W celu realizacji powierzonych zadań jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona we własność i inne prawa majątkowe, które podlegają ochronie. Nie można przy tym zapominać, że prawa te mają umożliwić realizację zadań publicznych i ich charakter różni się od tego, jaki wynika z wolności i praw przyznanych jednostce (podmiotom prawa prywatnego) w rozdziale II Konstytucji RP⁵³.

4.3. Uprawnienia prawotwórcze

Nie bez znaczenia dla funkcjonowania samorządu terytorialnego są przyznane mu przez ustrojodawcę uprawnienia prawotwórcze. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przesądza o tym, że akty te mają charakter powszechnie obowiązujący.

Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Jej ramy wyznaczają bowiem Konstytucja RP i ustawy. Niewątpliwie jednak prawo stanowienia aktów prawa miejscowego jest przejawem samodzielności samorządu terytorialnego. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje możliwość samodzielnego kształtowania ustroju wewnętrznego danej jednostki samorządowej⁵⁴. Uprawnienie to nie ma charakteru absolutnego, gdyż samodzielność nie oznacza autonomii, a ramy działania samorządu wyznacza ustrojodawca. Organy jednostek samorządu terytorialnego mają prawo do uchwalenia statutu danej jednostki samorządowej i jednostek pomocniczych. Mogą też regulować organizację urzędów i instytucji jednostki samorządu terytorialnego, określać reguły zarządzania swoim mieniem, a także zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą też wydawać przepisy porządkowe⁵⁵.

⁵³ Zob. na ten temat: A. Syryt, *Podmiotowość prawna...*, s. 250–271.

⁵⁴ Por. Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 41.

⁵⁵ Zob.: rozdział 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2018, poz. 994, ze zm.); rozdział 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2018, poz. 995, ze zm.); rozdział 8 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2018, poz. 913, ze zm.).

4.4. Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest konstytutywną cechą podmiotowości samorządu terytorialnego⁵⁶. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe)”⁵⁷. Samodzielność finansowa jednostek samorządowych znajduje wyraz także w przyznaniu im wyłącznego prawa do uchwalania własnego budżetu.

Podstawowe zasady dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego określono w art. 167 i 168 Konstytucji RP. Przepisy te należy interpretować systemowo⁵⁸.

Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej z Konstytucji RP wynikają następujące zasady dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego:

1. zasada adekwatnego udziału w dochodach publicznych w zakresie zadań przynależnych jednostce samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP);
2. zasada ustawowego określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zróżnicowania ich kategorii (art. 167 ust. 3 w związku z ust. 2 i art. 168 Konstytucji RP);
3. zasada podstawowego charakteru dochodów własnych w związku z finansowaniem zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP);
4. zasada uzupełniania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego subwencjami ogólnymi oraz dotacjami celowymi pochodzącymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP);
5. zasada władztwa daninowego jednostki samorządu terytorialnego realizowanego w ramach ustaw (art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP)⁵⁹.

⁵⁶ Zob. wyroki TK z: 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12, i 7 czerwca 2001 roku, sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119.

⁵⁷ Zob. wyrok TK z 16 marca 1999 roku, sygn. K 35/98.

⁵⁸ Zob. wyroki TK z: 30 marca 1999 roku, sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, nr 3, poz. 39, i 6 września 2005 roku, sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8A/2005, poz. 89.

⁵⁹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, (w:) *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 230–231.

Art. 167 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje jednostce samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, co pozwala realizować wyznaczone jej zadania⁶⁰. Ustawodawca ma dzielić dochody publiczne między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań⁶¹.

Podstawowe rozstrzygnięcia związane z wyznaczeniem rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów lub sposobu ustalenia ich wysokości muszą być sformułowane w ustawie. Rozwiązania prawne powinny być przy tym precyzyjne, a nie blankietowo odsyłać do regulacji wykonawczych⁶².

Konstytucja RP wyznacza „z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały”⁶³.

Zdaniem TK: „zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych”⁶⁴. Jednocześnie omawiana reguła konstytucyjna nie jest absolutna. Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Zdaniem TK dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie narusza istoty samodzielności finansowej gminy, dopóty przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak i poziomu tych dochodów. Gwarancja samodzielności została zredukowana do „drastycznego naruszenia istoty” samodzielności⁶⁵.

Powyższe pokazuje, że konstytucyjna gwarancja doznaje ograniczenia i jest limitowana – przede wszystkim przez wzgląd na zasadę równowagi budżetowej. To przekłada się na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w praktyce.

⁶⁰ Zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 roku, sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1A/2013, poz. 7.

⁶¹ Zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 521.

⁶² Zob. wyrok TK z 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97.

⁶³ Zob. wyrok TK z 3 listopada 1998 roku, sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

⁶⁴ Wyrok TK z 28 czerwca 2001 roku, sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123.

⁶⁵ Zob. wyrok TK z 26 września 2013 roku, sygn. K 22/12, OTK ZU nr 7A/2013, poz. 95, i przywołane tam orzecznictwo dotyczące ograniczania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

4.5. Zasada ochrony sądowej samodzielności jednostki samorządu terytorialnego

Konstytucja gwarantuje również sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to konstytucyjnej sfery samodzielnego działania jednostek samorządu terytorialnego, a celem tak zdefiniowanej ochrony jest przyznanie samorządowi samodzielności w relacjach z innymi podmiotami władzy publicznej.

Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji) nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ta pierwsza ma zapewnić prawidłowość realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych. Jednostki te korzystają ze swych praw w dowolny sposób w celu realizacji zadań publicznych⁶⁶. Tymczasem podstawą prawa do sądu z rozdziału II Konstytucji RP jest godność człowieka. Prawo do sądu ma zatem służyć ochronie osób prawa prywatnego w zakresie ich wolności i praw.

Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej, tak by mogły swobodnie korzystać z przekazanych im uprawnień. Oznacza to przyznanie jednostkom samorządowym prawa do zwrócenia się do sądu w każdym przypadku naruszenia ich uprawnień, co do wykonywania których została im przyznana samodzielność, czyli w odniesieniu do realizacji powierzonych im zadań publicznych. W razie naruszenia samodzielności samorządu ochrona sądowa winna przysługiwać zarówno w sferze prywatnoprawnej⁶⁷, jak i publicznoprawnej.

Według mnie sądowa ochrona samodzielności, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, nie obejmuje postępowania, jakie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zainicjować przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie zgodzę się więc z poglądem przedstawianym w doktrynie⁶⁸, że wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP mieści się w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Nie można Trybunału Konstytucyjnego traktować jako sądu, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji jest to organ odrębny od sądów. Mimo że należy on do władzy sądowniczej, inne są jego zadania, kompetencje, sposób zorganizowania. Stąd też utożsamianie pojęcia „sądowa ochrona” z postępowaniem przed TK uważam za błędne. Dokonywane jest ono poprzez wykładnię *contra legem*,

⁶⁶ Zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 roku, sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6A/2007, poz. 60.

⁶⁷ Zob. Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 42.

⁶⁸ Zob. J. Salachna, *Prawne gwarancje...*, op. cit., s. 320.

przez co zmienia podział kompetencji między poszczególne organy ustalony konstytucyjnie przez ustrojodawcę.

Wobec tego uważam, że wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, może służyć ochronie jej samodzielności, ale jest to odrębny środek ochrony, który nie mieści się w instrumentach wskazanych w rozdziale VII Konstytucji RP. Co więcej, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP wniosek taki może zostać złożony, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (*vide*: organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego). Oznacza to, że jest on ograniczony.

O ile sądowa ochrona samodzielności jednostki samorządu terytorialnego ma zabezpieczać ją przede wszystkim przed nielegalnymi działaniami organów stosujących prawo, o tyle wniosek do TK pozwala zweryfikować to, czy ingerencja ustawodawcy (prawodawcy) w konstytucyjne wartości i zasady kształtujące samorząd terytorialny nie jest nadmierna ani nie narusza istoty tej instytucji.

5. Główne wyzwania dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Powyżej zarysowane ramy samodzielności jednostki samorządu terytorialnego pozwalają rozważyć wyzwania związane z zapewnieniem tej samodzielności. W szczególności dostrzegam następujące obszary, które mogą być problematyczne:

1. zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy w samodzielność;
2. charakter jednostek samorządu terytorialnego w związku z jego udziałem w obrocie prywatnoprawnym;
3. adekwatność środków finansowych do powierzonych zadań.

5.1. Zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy w samodzielność

W pierwszej kolejności należy rozważyć mechanizmy chroniące samorząd terytorialny przed nadmierną ingerencją ustawodawcy. Od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego wiadomo było, że ramy jego działania ma wyznaczać prawo. Celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu miało być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym mogła być realizowana⁶⁹.

⁶⁹ Zob. wyrok TK z 4 maja 1998 roku, sygn. K 38/97.

W literaturze wskazano, że ingerencja prawodawcy powinna szanować samodzielność administracji samorządowej i organów uchwałodawczych samorządu oraz niezależność administracji samorządowej od administracji rządowej⁷⁰.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ocena dopuszczalnej ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego musi uwzględnić:

1. dochowanie wymogu ustawowej rangi przepisów, które wkraczają w konstytucyjnie chronioną sferę samodzielności⁷¹;
2. precyzję i zupełność regulacji ustawowych, tak by unieвозмоwić rozszerzanie ustanowionych przez ustawodawcę ograniczeń przez interpretację⁷²;
3. zasadę proporcjonalności, czyli badanie, czy ingerencja ustawowa nie jest nadmierna w kontekście konstytucyjnych celów i wartości⁷³;
4. dochowanie wymagań wynikających z zasad poprawnej legislacji.

Mimo wypracowanego w orzecznictwie testu proporcjonalności w odniesieniu do samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że ze względu na to, iż odwołuje się on do pojęć niedookreślonych i nieostrych, obiektywna ocena charakteru ingerencji przy zastosowaniu tego testu może być utrudniona.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał – mimo że dostrzegał znaczną ingerencję ustawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – często nie uznawał takiej działalności prawodawcy za niekonstytucyjną. Co więcej, by uzasadnić swoje orzeczenia, w których nie chciał orzec naruszenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, TK posługiwał się kategorią „drastycznego naruszenia”, bliżej nie definiując tego wyrażenia. Chodziło o to, że stwierdzenie niekonstytucyjności mogło nastąpić jedynie w sytuacjach skrajnej, nadmiernej ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

⁷⁰ Zob. W. Łączkowski, *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Wydawnictwo Printer, Poznań 1997, s. 277.

⁷¹ Zob. M. Chlipała, *Pomocniczość...*, op. cit., s. 393–394; wyrok TK z 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97.

⁷² Zob. wyroki TK z: 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97; 18 grudnia 2008 roku, sygn. K 19/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 182.

⁷³ Zob. orzeczenie TK z 23 października 1996 roku, sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38; wyroki TK z: 4 maja 1998 roku, sygn. K 38/97; 8 maja 2002 roku, sygn. K 29/00; 20 marca 2007 roku, sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3A/2007, poz. 28; 28 listopada 2013 roku, sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8A/2013, poz. 25. Zob. też: A. Szpor, *Państwo a subsydiarność...*, op. cit., s. 6.

Powyższe wskazuje, że istniejące w Konstytucji RP gwarancje związane z zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność samorządu terytorialnego nie zawsze spełniają swoje zadanie. Test proporcjonalności wypracowany przez Trybunał Konstytucyjny w praktyce dość często ma charakter uznaniowy, przez co otwiera się szerokie pole dla działań prawodawcy, by wpływać na kształt samorządu nie zawsze zgodnie z konstytucyjnymi zasadami i wartościami.

5.2. Charakter prawny jednostek samorządu terytorialnego

Ze względu na przyznaną jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i wyposażenie ich we własność i inne prawa majątkowe podejmowane są próby zbliżenia statusu tych jednostek do podmiotów prawa prywatnego, a nawet utożsamienia z nimi. Wyraża się to np. w usiłowaniu nadania tym podmiotom zdolności skargowej w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej przed TK⁷⁴, a także przypisywania im wolności i praw konstytucyjnych, których źródłem jest godność człowieka. W ten sposób widać dążenia do swoistej prywatyzacji samorządu terytorialnego i oderwania go od systemu władzy publicznej. Rodzi to niebezpieczeństwo wykroczenia poza konstytucyjnie ustalone ramy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a także poza jego znaczenie w ustroju państwa.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami prawa publicznego. Przyznane im osobowość prawną oraz określone uprawnienia mają służyć realizacji nałożonych przez prawo zadań publicznych. Samorząd terytorialny nie jest podmiotem autonomicznym. Jest samodzielny, ale nie oznacza to, że zewnętrzny wobec państwa.

Zasada pomocniczości, nakazująca pozostawić realizację spraw publicznych jak najbliżej jednostek, oraz zasada decentralizacji władzy publicznej wyraźnie wpisują samorząd terytorialny w system władzy publicznej. Wobec tego należy negatywnie ocenić próby zmiany tej konstrukcji. Konstytucja RP nie daje możliwości zmiany charakteru jednostek samorządu terytorialnego na prywatny. W tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową⁷⁵.

⁷⁴ Zob. zdanie odrębne do postanowienia TK z 22 maja 2007 roku, sygn. SK 70/05.

⁷⁵ Zob. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

Praktyka pokazuje, że niezależnie od zasad konstytucyjnych dokonuje się wykładni przepisów dotyczących samorządu terytorialnego w sposób, który nie znajduje uzasadnienia w wykładni językowej i systemowej. Wątpliwe jest też to, czy działanie takie jest zasadne z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej.

Toczący się proces w zarysowanym powyżej zakresie stanowi jednak określone wyzwanie i zadanie dla ustawodawcy oraz organów stosujących prawo.

5.3. Samodzielność finansowa i adekwatność nakładanych zadań publicznych

W praktyce najczęściej kontrowersji powstaje na gruncie konstytucyjnej zasady adekwatności, czyli konieczności zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych, który odpowiada przypadającym im zadaniom⁷⁶. Jest to związane z jednej strony z nakładaniem obowiązków na samorząd terytorialny bez jednoczesnego przyznania mu środków na ich realizację, a z drugiej strony ze wzrostem wydatków na poszczególne zadania bez zmniejszenia zakresu tychże. Mimo sformułowanej zasady adekwatności zadań do posiadanych środków trzeba stwierdzić, że jest ona stosowana dość elastycznie, co nie sprzyja temu, by samorząd terytorialny sprawnie funkcjonował. Trybunał Konstytucyjny uznał, że to zagadnienie podlega ocenie z punktu widzenia rozmiarów ubytku finansowego, a także z uwagi na docelowość lub czasowość systemu umniejszania dochodów⁷⁷.

Ocena zachowania proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom danego szczebla musi uwzględniać możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów (a nie każde z nich temu służy)⁷⁸.

Jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają efektywną realizację poszczególnych zadań publicznych, Trybunał nie stwierdza niekonstytucyjności. Należy bowiem wykazać, że jednostka samorządu terytorialnego bez dochodów, których została ustawowo pozbawiona, nie jest w stanie realizować powierzonych jej zadań⁷⁹.

⁷⁶ Zob. art. 167 ust. 1 w związku z ust. 4 Konstytucji RP.

⁷⁷ Zob. wyrok TK z 30 czerwca 2003 roku, sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6A/2003, poz. 57.

⁷⁸ Zob. wyroki TK z: 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, OTK ZU NR 4/1998, poz. 47; 29 lutego 2000 roku, sygn. K 31/98, OTK ZU NR 1/2000, poz. 6; 7 czerwca 2001 roku, sygn. K 20/00; 28 czerwca 2001 roku, sygn. U 8/00; 31 maja 2005 roku, sygn. K 27/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 54; 6 września 2005 roku, sygn. K 46/04.

⁷⁹ Zob. wyroki TK z: 1 kwietnia 2003 roku, sygn. K 46/01, OTK ZU nr 4A/2003, poz. 27; 28 lutego 2008 roku, sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1A/2008, poz. 8.

Ze względu na ograniczoność zasobów publicznych fakt niewystarczających dochodów jednostek samorządu terytorialnego w celu optymalnego wykonywania przez nie zadań nie przesądza o naruszeniu Konstytucji RP. By wykazać naruszenie, należy ustalić oczywiste dysproporcje między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego⁸⁰.

Wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego, a przy tym dla ochrony ich samodzielności, jest zatem zapewnienie im środków finansowych adekwatnych do powierzonych zadań. Ponownie, konstytucyjna zasada sformułowana w rozdziale VII Konstytucji RP jest aplikowana w taki sposób, by uwzględnić równowagę budżetową państwa, która wydaje się wartością decydującą przy ocenie proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w samodzielność samorządu terytorialnego. To osłabia pozycję samorządu i jego możliwość działania w ramach jego właściwości i przypisanych mu konstytucyjnie zadań.

6. Podsumowanie

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest cechą, która wyznacza pozycję tego podmiotu w systemie ustrojowym państwa. Ramy samodzielności określone są przez konstytucyjne zasady pomocniczości i decentralizacji. W tej perspektywie jednostki samorządu terytorialnego mają wykonywać powierzone im zadania publiczne, tak by zaspokajały potrzeby wspólnoty mieszkańców.

Przeprowadzona analiza wykazała, że mimo sformułowania w Konstytucji RP określonych zasad rządzących samorządem terytorialnym są one na tyle elastyczne i nieprecyzyjne, że pozwalają na dość głęboką ingerencję organów władzy publicznej, zwłaszcza władzy ustawodawczej, w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności problemem jest określenie wyraźnych granic dopuszczalnej ingerencji w tę samodzielność. Prawdziwe jest twierdzenie, że jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty prawa publicznego są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Jednakże specyfika samorządu terytorialnego i przyznana mu samodzielność musi być uwzględniana w procesie tworzenia rozwiązań prawnych kształtujących funkcjonowanie samorządu.

Podczas przeprowadzania testu proporcjonalności – w ramach ważenia zasad – bardzo często czynnikiem decydującym o tym, że nie uznaje się naruszenia Konstytucji RP, jest konieczność

⁸⁰ Zob. wyrok TK z 16 marca 1999 roku, sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37.

zapewnienia równowagi budżetowej państwa. To powoduje jednak, że nierzadko uszczerbku doznaje konstytucyjna zasada adekwatności przyznanych środków finansowych do nałożonych na daną jednostkę zadań, przez co ich realizacja jest utrudniona, a czasem nawet niemożliwa. Niewątpliwie stanowi to zagrożenie dla samorządu terytorialnego.

Określone podejście ustawodawcy do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, który nie zawsze stosuje się do konstytucyjnych zasad wyznaczających ramy funkcjonowania tego samorządu, jest wyzwaniem dla tych podmiotów. Polega ono na poszukiwaniu metod, które przy opisanych wcześniej trudnościach pozwalałyby jednostkom samorządowym wypełniać powierzone im zadania.

W praktyce samorząd terytorialny znajduje sposoby radzenia sobie z okolicznościami, które utrudniają mu funkcjonowanie. Między innymi korzysta on z sądowej ochrony swojej samodzielności. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego kierują także wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisów prawnych, które mogą ingerować w zasady ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego. To właśnie te instytucje z perspektywy konstytucyjnej mogą być szansą dla samorządu i ochrony jego pozycji. Przede wszystkim mogą one wyznaczać standardy, które powinny być przestrzegane w procesie tworzenia i stosowania prawa. Ważne jest, by zarówno sądy, jak i Trybunał Konstytucyjny nie podchodziły zachowawczo do problemów podnoszonych przez samorządy. Warto byłoby, by organy władzy sądowniczej wyznaczyły wyraźniejsze ramy samodzielności samorządu terytorialnego. Dzięki temu instytucja ta mogłaby skuteczniej wykonywać swoje kompetencje. Ponadto istniałoby mniejsze ryzyko sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego domagałyby się autonomii i niezależności od państwa na zasadach przysługujących podmiotom prawa prywatnego.

Konstytucja RP zawiera katalog zasad i wartości, dzięki którym samorząd terytorialny mógłby funkcjonować samodzielnie, ale w ramach systemu władzy publicznej. Do organów tej władzy należy to, by wspomniane zasady były urzeczywistniane oraz by nie doszło do faktycznej zmiany pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego, która nie mieściłaby się w konstytucyjnym ujęciu samodzielności.

Bibliografia

- Boć J., *Decentralizacja*, (w:) *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1994.
- Chłipała M., *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego*. (Wybrane zagadnienia), „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, tom XV, nr 2.
- Chojna-Duch E., *Stabilność sektora finansów publicznych a zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. W. Miemieć, Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2017.
- Dębowska-Romanowska T., (w:) *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 230–231.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1993.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Krawczyk R., *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R. Krawczyk, A. Borowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony przyrody*, (w:) *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*, red. K. Popik, B. Szmulik, M. Mazuryk, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2016.
- Leja E., *Istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Eteł, M. Tyniewicki, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2012.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Łączkowski W., *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Wydawnictwo Printer, Poznań 1997.
- Miemieć M., *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Niewiadomski Z., *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Niewiadomski Z., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2004.

- Pawlyta A., *Samodzielność a niezależność jednostki samorządu terytorialnego. Rozważania teoretycznoprawne*, Drukarnia Sowa, Katowice-Warszawa 2014
- Polinceusz M., *Nadzór nad administracją publiczną*, (w:) *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa-Poznań 2013.
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. XVIII, nr 4.
- Salachna J., *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2012.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Syryt A., *Podmiotowość prawna gmin a ochrona praw człowieka*, (w:) *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. Z. Cieślak, W. Federczyk, K. Sawicka, J. Pastwa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2014.
- Syryt A., *Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. T. 4. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego. T. III*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Wiktorowska A., *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2002.

Ochrona zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym

HUBERT SZYM CZYK
Słuchacz KSAP

Streszczenie

Odrodzona z popiołów Rzeczpospolita podjęła ogromny wysiłek ekonomiczny i prawny związany z organizacją swoich struktur administracyjnych. Niezależnie od tego ambitne i młode państwo postanowiło od podstaw stworzyć także służby konserwatorskie. Również one musiały stawić czoło wyzwaniom związanym z odbudową i unifikacją państwa. Służby konserwatorskie działały też na arenie międzynarodowej, mierząc się z kwestią rewindykacji dóbr zagrabionych przez zaborców. Pomimo wielu przeszkód służby konserwatorskie stały się profesjonalną i wysoko wyspecjalizowaną częścią administracji państwowej. Trwająca krótko II Rzeczpospolita stworzyła solidne podstawy organizacji służb konserwatorskich po drugiej wojnie światowej, a wpływ przyjętych wtedy aktów prawnych jest widoczny w polskim ustawodawstwie do dziś.

Abstract

The Polish state, reborn from ashes, faced huge economic and legal efforts in organizing its administrative structures. However, an ambitious and young state decided to establish a national heritage preservation services from scratch. The newly formed services had to face many problems related to the rebuilding and unification of Poland. They also acted on the international arena, tackling the issue of the recovery of property plundered by the invaders. Despite many obstacles, the national heritage preservation services have become a professional and highly specialized part of the public administration. In spite of its short existence, the Second Republic of Poland created a solid foundation for the organisation of heritage preservation service after the World War II and the influence of the interwar legal acts is visible in modern Polish legislation up to this day.

1. Wprowadzenie

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej odrodzona Polska po 123 latach niewoli rozpoczęła budowę fundamentów swego państwa. Nie było to łatwe zadanie. Walka o granice, trudności ekonomiczne oraz niepokoje wewnętrzne nie sprzyjały II Rzeczypospolitej. Przez swoich sąsiadów była traktowana jako „państwo sezonowe” albo „bękart traktatu wersalskiego”. Dlatego to właśnie zabytki i tradycja historyczna budowały narodową tożsamość oraz stanowiły swoisty zwornik pamięci narodu. Doskonale oddają to słowa Jana Zachwatowicza, opisujące co prawda sytuację kraju zniszczonego po drugiej wojnie światowej, lecz będące niejako uniwersalną diagnozą odnośnie do tego, czym dla narodu są zabytki:

„Znaczenie zabytków przeszłości dla narodu z drastyczną jaskrawością uwypukliły doświadczenia lat ostatnich, kiedy Niemcy pragnąc zniszczyć nas jako naród, burzyli pomniki naszej przeszłości. Bo naród i pomniki jego kultury to jedno. Nie mogąc zgodzić się na wydarcie nam pomników kultury, będziemy je rekonstruowali, będziemy je odbudowywali od fundamentów, aby przekazać pokoleniom, jeżeli nie autentyczną to przynajmniej dokładną formę tych pomników, żywą w naszej pamięci i dostępną w materiałach”¹.

Opieka nad dziedzictwem narodowym i kulturalnym leży w żywotnym interesie państwa. Gwarantem ochrony tego dziedzictwa są świadomość społeczeństwa oraz odpowiednie działania państwa w tym zakresie. Dlatego organizacja służb i odpowiednia regulacja ich działań są niezbędne, jeśli chodzi o właściwą ochronę zabytków. W niniejszym artykule pokrótce przedstawię jej genezę w Polsce w XX wieku, organizację krajowych organów konserwatorskich doby międzywojnia oraz zadania realizowane w związku z rewindykacją dóbr kultury zagarniętych przez zaborców.

¹ J. Zachwatowicz, *Program i zasady konserwacji zabytków*, „Biuletyn Historii Sztuki i Kultury” 1946, nr VIII, s. 53.

2. Geneza ochrony zabytków na ziemiach polskich

Początków myśli opieki nad zabytkami należy szukać w drugiej połowie XVIII wieku. Jak pisze Jan Zachwatowicz, traktowano je początkowo jako „osobliwości”, „pamiętki starożytności” lub „przodków naszych pamiętki”, po utracie niepodległości zaś zaczęto nazywać je „pamiętkami narodowymi” bądź „pomnikami narodowymi”². Tęsknota za utraconą ojczyzną przejawiała się w dbaniu o jej pamiętki, pomniki i pozostałości. Już w XIX wieku środowiska akademickie oraz pasjonaci przeszłości zaczęli zrzeszać się w trzech zaborach. Najbardziej aktywni byli Polacy w Galicji i Królestwie Polskim (zabór rosyjski). W zaborze austriackim organizacje społeczne stanowiły uzupełnienie administracji państwowej³. Załącznikiem służby konserwatorskiej były m.in. krakowskie Towarzystwo Miłośników Zabytków, lwowskie Towarzystwo Miłośników Przeszłości czy warszawskie Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości (TOnZP)⁴. Ostatnie stowarzyszenie, założone w Warszawie w 1906 roku, zastępowało wręcz nieistniejące w zaborze rosyjskim służby zajmujące się ochroną zabytków^{5 6}. Tak zwani członkowie-korespondenci TOnZP przygotowywali listę zabytków o polskiej proveniencji⁷. Odegrali oni niemalą rolę w przygotowaniu listy zbiorów polskich znajdujących się w rękach mocarstw zaborczych. Z biegiem czasu w środowisku naukowym wolno klarował się podział na „konserwatorów” i „restauratorów”⁸. W przygotowywaniu gruntu pod organizację ochrony zabytków kluczowe były działania tej pierwszej grupy. W funkcjonującym w Królestwie Polskim Ministerstwie Wyznań i Oświecenia Publicznego powołano Referat Sztuki⁹. W jego skład weszli m.in. przedstawiciele TOnZP.

2 J. Zachwatowicz, *O polskiej szkole odbudowy i konserwacji zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1981, nr 34/1-2 (132-133), s. 4.

3 K. Zimna-Kawecka, *Ochrona zabytków i organizacja urzędów konserwatorskich w Polsce okresu międzywojennego (na przykładzie woj. pomorskiego) a unormowanie Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad nimi*, (w:) „Wiadomości Konserwatorskie” 2010, nr 27, s. 123.

4 J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków” 1988, nr 41/2 (161), s. 75.

5 K. Zimna-Kawecka, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 123.

6 J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 75.

7 Ibidem, s. 83.

8 M. Arszczyński, *Wybrane aspekty procesu tworzenia się środowiska konserwatorskiego w Polsce*, (w:) *Badania i ochrona zabytków w Polsce w XX wieku. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej staraniem Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej, Generalnego Konserwatora Zabytków i Towarzystwa Opieki nad Zabytkami w stulecie urodzin Profesora Jana Zachwatowicza w dniu 4 marca 2000 roku*, red. A. Tomaszewski, Oficyna Wydawnicza Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Warszawa 2000, s. 99.

9 K. Zimna-Kawecka, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 124.

Bez udziału wspomnianych wyżej społeczników oraz innych pasjonatów nie powstałby Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. 1918, nr 16, poz. 36) – akt prawny mający największy wkład w ochronę dziedzictwa narodowego i kulturowego z punktu widzenia administracji państwowej. Stanowił on swoiste ukoronowanie pracy środowisk działających na rzecz zachowania tego dziedzictwa pod zaborami.

3. Międzywojenne akty prawne dotyczące ochrony zabytków

Wielkim osiągnięciem II Rzeczypospolitej było stworzenie aktów prawnych, które normowały wiele zagadnień związanych z ochroną zabytków i opieką nad nimi. W ówczesnym ustawodawstwie polskim widać wpływ nowoczesnej legislacji europejskiej, w szczególności przepisów francuskich¹⁰.

3.1. Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury

Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury był wyjątkowym aktem prawnym, który powstał jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Znamienny jest pierwszy artykuł ww. dekretu, który mówi: „Wszelkie zabytki kultury i sztuki, znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury, podlegają opiece prawa”¹¹.

Szczegóły dotyczące prowadzenia inwentarza określało Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 9 kwietnia 1919 roku w przedmiocie wpisywania zabytków do inwentarza^{12 13}. Dekret rozróżniał podział na zabytki nieruchome oraz zabytki ruchome. W myśl art. 12:

„za zabytki nieruchome (...) uznane być mogą:
a. jaskinie, grodziska (t. zw. szwedzkie góry i okopy), kurhany, mogiły, usypiska, cmentarzyska, ślady osad nawodnych, głązy ze stopami, misami, krzyżami, podkowami, baby kamienne i t. p.;

10 J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 76.

11 Ibidem.

12 K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa o ochronie zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa-Gdańsk 2015, s. 37.

13 Ibidem, s. 37.

- b. budowle zarówno murowane, jak drewniane wraz z przynależnym im otoczeniem (ogrodem, placem), a choćby dochowane w późniejszej budowie części dawne (prezbiterja, kaplice, wieże, bramy, portale, kolumny, drzwi, kominki i t. p.); dzieła sztuk plastycznych z architekturą budynku związane (malowidła ścienne, rzeźby, sztukaterje i t. p.);
- c. luźno stojące pomniki i nagrobki, kapliczki i figury, krzyże, kolumny, słupy graniczne i t. p.;
- d. ruiny budowli, pomników i posągów;
- e. grupy budowli, wybitne pod względem estetycznym i znamienne bądź dla całych miast, osad, wsi lub dla ich dzielnic;
- f. na gruncie dochowane do dziś rozplanowania starych miast i dzielnic staromiejskich wraz z dawnymi, historycznymi nazwami ulic i placów;
- g. ogrody ozdobne oraz aleje stare cmentarne i przydrożne; drzewa sędziwe i okazałe, otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury, cmentarze i t. p.”¹⁴.

Zgodnie z artykułem 18 „za zabytki ruchome (...) uznane być mogą:

- a. przedmioty związane bezpośrednio z przeznaczeniem budynku (ołtarze, ambony, chrzcielnice, stalle, pomniki, nagrobki, trumny w grobach kościelnych wraz z ukrytymi w nich dziełami pracy ręcznej, epitafja, tablice, vota, szaty i naczynia obrzędowe, dzwony i t. p.) oraz kolekcje przedmiotów, przechowywanych w muzeach, w skarbcach i składach świątyń, w zgromadzeniach cechowych, po magistrach i t. p.;
- b. dzieła sztuk plastycznych: obrazy, rzeźby, ryciny;
- c. dzieła sztuk zdobniczych i kunsztów cechowych: zbroje, orężę, rzędy, pojazdy, chorągwie, sztandary, arrasy, dywany, makaty, pasy, kilimy, hafty, koronki, ubiory, meble, sprzęty, naczynia, zegary, świeczniki, wyroby złotnicze, emalje, szkło, ceramika, kraty, okucia, zamki, godła, znaki i t. p.;
- d. monety, medale, pieczęcie, tłoki mennicze;
- e. druki, archiwalja, rękopisy zwykle i ozdobne, oprawy ksiąg;
- f. ludowe sprzęty domowe i wyroby przemysłu ludowego”¹⁵.

¹⁴ Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. 1918, nr 16, poz. 36).

¹⁵ Ibidem.

Pomimo tak rozbudowanej definicji dekret nie wprowadził kompleksowej definicji zabytku¹⁶. Według art. 2 ww. dekretu organem właściwym do opieki nad zabytkami sztuki i kultury było Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Po raz pierwszy wprowadzono urząd konserwatorów zabytków sztuki i kultury, którzy działali w jednostkach terenowych odrodzonego państwa. Jako pierwszy akt prawny w dziejach Polski osobno traktował on również ochronę zabytków archeologicznych, nazywanych „wykopaliskami” i „znaleziskami”, za które uważano:

- „a. wykopaliska świadczące o dawnej kulturze, groby, pola urn i urny, narzędzia kamienne, wyroby kruszcowe i szklane, tkaniny, ceramika, monety, broń i t. p.;
- b. znaleziska przypadkowe na powierzchni ziemi lub na dnie zbiorników wody, mające cechy dawnej kultury, z rodzaju wyżej wymienionych, oraz takie jak skarby i archiwalja ukryte w murach, puszkach, skrytkach i t. p.”^{17 18}.

Dekret uzupełniano o szereg rozporządzeń dotyczących organizacji urzędów konserwatorskich oraz kompetencji w zakresie m.in. dokumentacji zbiorów, inwentaryzacji czy nadzoru konserwatorskiego¹⁹. Wraz z powiększaniem się granic odrodzonego państwa polskiego dekret zmieniał zakres terytorialny swojego obowiązywania. Pierwszy raz miało to miejsce 26 października 1921 roku na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, które rozciągało obowiązywanie aktu na województwa nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty grodzieński, wołkowyski i białowieski województwa białostockiego²⁰, po raz drugi zaś 6 marca 1922 roku, kiedy to dekret rozszerzono na obszar dawnego zaboru pruskiego²¹. Dekret z 31 października 1918 roku obowiązywał do czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku – aktu, który w nowatorski sposób uwzględnił m.in. zabytki archeologiczne, paleontologiczne czy samą legalną definicję zabytku.

¹⁶ M. Węgrzak, *Art. 15. Każdy właściciel zabytku nieruchomego...*, (w:) *Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, red. K. Zeidler, M. Marcinkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017, s. 112.

¹⁷ K. Zalaśńska, K. Zeidler, *Wykład prawa...*, op. cit., s. 39.

¹⁸ *Dekret Rady Regencyjnej...*, op. cit.

¹⁹ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 77.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1921 roku w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty: grodzieński, wołkowyski i białowieski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretu z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. 1921, nr 83, poz. 585).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1922 roku w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury na obszar b. dzielnic pruskiej (Dz.U. 1922, nr 14, poz. 122).

3.2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami

Rozporządzenie (z mocą ustawy²²) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 29, poz. 265 z późn. zm.) wprowadziło pojęcie zabytku, którym zgodnie z artykułem 1 jest: „każdy przedmiot, tak ruchomy, jak i nieruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługującą w skutek tego na zachowanie”²³.

Ten akt prawny rozszerzył zabytki z Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury o:

- „14) wykopaliska i znaleziska przedhistoryczne i archeologiczne,
- 15) wykopaliska i znaleziska paleontologiczne,
- 16) kolekcje przedmiotów, przechowywanych w muzeach, bibliotekach, w skarbcach i składach świątyń, zgromadzeń cechowych, urzędach samorządowych, chociażby poszczególne przedmioty kolekcji same przez się nie miały wartości artystyczno-historycznej”²⁴.

Rozporządzenie z 1928 roku wprowadziło też kategorię zabytków archeologicznych i paleontologicznych oraz pojęcie „wartości archeologicznej”. Status zabytków nadawany był na podstawie orzeczenie organu konserwatorskiego pierwszej instancji, tj. konserwatora zabytków sztuki i kultury. Wpis do rejestru zabytków określał granice zabytku oraz jego otoczenia²⁵. W rozporządzeniu Prezydenta RP widoczny jest wpływ nowoczesnej myśli archeologicznej, wprowadzającej pojęcie „archeologii”, ale też rozróżniającej wykopaliska i znaleziska na „przedhistoryczne” i „archeologiczne”. W akcie tym nie zostało jednak uwzględnione znane z ustawodawstwa powojennego pojęcie zabytku archeologicznego. Pojawiają się w nim natomiast terminy zaczerpnięte z dekretu Rady Regencyjnej, czyli „wykopaliska” i „znaleziska”. Zabytki archeologiczne, takie jak grodziska czy nawet wspomniane w dekrete Rady Regencyjnej szwedzkie góry, zostały włączone w kategorię zabytków nieruchomych²⁶.

²² Przyp. aut.

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 29, poz. 265 z późn. zm.)

²⁴ Ibidem.

²⁵ K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa...*, op. cit., s. 40–41.

²⁶ Ibidem.

Zastosowane w przedwojennych dekretach, rozporządzeniach i ustawach kategorie zabytków niosły za sobą konkretne rozwiązania prawne. W niektórych wypadkach były one przełomowe, wskazujące kierunek prawnej ochrony zabytków na najbliższe lata. Takie były losy przepisów dotyczących zabytków archeologicznych. W przypadku kiedy zaistniało podejrzenie odkrycia zabytku nieruchomego bądź ruchomego, rozporządzenie z 1928 roku dawało szerokie pole działania organom administracji zajmującym się ochroną zabytków. W myśl art. 28 grunty, „na których dokonano odkrycia mogą być dla badań naukowych wywłaszczane lub czasowo przymusowo zajęte na rzecz Państwa, związków samorządowych lub osób prawnych zajmujących się opieką nad zabytkami”²⁷.

W części V rozporządzenia z 1928 roku art. 29 mówi, że: „wywłaszczeniu zabytków nieruchomych oraz gruntów, o których mowa w art. 28; odbywa się na zasadzie ogólnych przepisów o wywłaszczeniu na nieruchomości na cele publiczne”²⁸.

Odnosnie do zabytków ruchomych, według art. 30 ww. rozporządzenia, wywłaszczenie: „następuje na mocy orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji”²⁹.

W świetle obowiązujących przepisów wyjątkowo traktowano grunty należące do Kościoła Katolickiego, gdyż stosunki regulowane były na mocy konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską³⁰.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku obowiązywało jeszcze po II wojnie światowej, nowelizowane i uzupełnione m.in. Dekretem z dnia 1 marca 1946 roku o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej (Dz.U. nr 14, poz. 99)³¹. Ostatecznie rozporządzenie z 1928 roku przestało obowiązywać wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach^{32 33}. Dzisiejsze przepisy Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowią ewolucję przepisów rozporządzenia prezydenta z 1928 roku³⁴. Zakładają one nadrzędny

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej..., op. cit.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 roku (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 roku), art. XIV (Dz.U. 1925, nr 72, poz. 501).

³¹ K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa...*, op. cit., s. 42.

³² Ibidem.

³³ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury (Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48).

³⁴ K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa...*, op. cit., s. 39.

interes zabytku nad interesem prywatnym oraz możliwość ingerencji we własność prywatną, w przypadku gdy dobro zabytku jest zagrożone³⁵.

4. Organizacja urzędów konserwatorskich w okresie międzywojennym

W okresie międzywojennym najwyższą władzę konserwatorską sprawował Minister Wyznań i Oświecenia Publicznego (MWiOP)³⁶. Zgodnie z art. 3 Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury wprowadzony został urząd konserwatora zabytków sztuki i kultury, który sprawował „czynności związane z opieką nad zabytkami sztuki i kultury”. Kandydatów na to stanowisko mianował MWiOP. Artykuł 4 ww. dekretu informuje z kolei, że MWiOP przysługuje prawo do wydawania w zakresie niniejszej ustawy rozporządzeń dotyczących tak organizacji urzędu konserwatorskiego, jak i opieki nad zabytkami sztuki i kultury³⁷. Jak zostało wspomniane wyżej, dekret nowelizowano kilka razy, m.in. Rozporządzeniem Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 roku w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich³⁸. Powołano również Radę Konserwatorską, w skład której wchodził naczelnik Wydziału Zabytków i Muzeów MWiOP oraz konserwatorzy wojewódzcy z uprawnieniami doradczymi³⁹. Na działanie urzędów konserwatorskich miał wpływ kryzys lat 20. XX wieku. Należy jednak pamiętać, że ze względu na ogromne trudności w organizacji administracji państwowej, toczące się walki o granice oraz zmieniającą się sytuację polityczną służby konserwatorskie nie działały tak sprawnie, jak można by to sobie wyobrazić. Rzeczywisty instrument, na podstawie którego mogły one egzekwować prawo o ochronie zabytków, urzędy konserwatorskie zyskały dopiero w postaci rozporządzenia z 1928 roku.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami wprowadziło szereg zmian dotyczących organizacji służby konserwatorskiej. Według art. 5 ww. rozporządzenia opiekę nad zabytkami sprawowały władze konserwatorskie⁴⁰. Władzą pierwszej instancji były organy administracji wojewódzkiej, natomiast organem drugiej instancji był Minister Wyznań

³⁵ Ibidem.

³⁶ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 78.

³⁷ Ibidem.

³⁸ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 77.

³⁹ Ibidem, s. 78.

⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265).

i Oświecenia Publicznego. Wyżej wspomniany artykuł w sposób specjalny odnosi się do zabytków sztuki i kultury należących do Kościoła Katolickiego. Na podstawie konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską oraz art. 5 i 7 ww. rozporządzenia władzę konserwatorską nad tą grupą zabytków sprawowały mieszane komisje świecko-duchowne, w skład których wchodził ordynariusz diecezjalny, konserwator oraz trzech dodatkowych członków^{41 42}. Zgodnie z zapisami art. 6 konserwatorzy wojewódzcy byli mianowani przez MWiOP. Jeden konserwator mógł sprawować funkcję w wielu województwach. Przykładowo konserwator przy urzędzie wojewódzkim we Lwowie sprawował opiekę nad zabytkami w województwach lwowskim, stanisławowskim i tarnopolskim. Urząd konserwatora nie był jedynym organem administracji, który przewidywało Rozporządzenie Prezydenta z dnia 6 marca 1928 roku. Zgodnie z art. 9 „do współdziałania z władzami wojewódzkimi administracji ogólnej w wykonywaniu opieki nad zabytkami” miały być powoływane okręgowe komisje konserwatorskie⁴³. Generalnie rozporządzenie przyznało szersze uprawnienia konserwatorom wojewódzkim. W ich rękach znalazł się nadzór nad prowadzeniem badań wykopaliskowych, wydawanie pozwoleń i nakazów na działania przy zabytkach (np. prace konserwatorskie i restauracyjne) czy prowadzenie rejestrów zabytków⁴⁴. Konserwatorzy zyskali również organizacje pomocnicze, tj. okręgowe (później wojewódzkie) komisje konserwatorskie, działające dotychczas jako okręgowe zjazdy konserwatorskie⁴⁵. 6 marca 1930 roku utworzono urząd Generalnego Konserwatora Zabytków (GKZ)⁴⁶. W latach 1930–1937 funkcję tę sprawował Jerzy Remer, historyk sztuki oraz konserwator okręgu częstochowskiego, woj. wileńskiego i nowogródzkiego⁴⁷. Został on odwołany ze swojej funkcji, gdy nie zgodził się na przeniesienie zabytkowego ołtarza z krakowskiego kościoła św. Jana do Warszawy⁴⁸. Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków został przywrócony po II wojnie światowej. Obecnie GKZ jest wiceministrem kultury i podsekretarzem stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴⁹.

⁴¹ K. Zimna-Kawecka, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 129.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej...

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ K. Zalasńska, K. Zeidler, *Wykład prawa...*, op. cit., s. 42.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 78.

⁴⁷ Ibidem, s. 78.

⁴⁸ P. Dettloff, *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918–1930. Teoria i praktyka*, Universitas, Kraków, 2006, s. 73.

⁴⁹ Od 26 listopada 2015 roku urząd Generalnego Konserwatora Zabytków piastuje podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dr hab., prof. IH PAN Magdalena Gawin.

Rys. Schemat organizacji ochrony zabytków pod koniec lat. 20 XX wieku



Źródło: J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków” 1988, nr 41/2 (161), s. 78

Ostateczny podział administracyjny służb konserwatorskich został uregulowany w Rozporządzeniu Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 24 stycznia 1939 roku o podziale obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na okręgi konserwatorskie. Utworzono wówczas 11 okręgów konserwatorskich, których schemat organizacyjny przedstawiono poniżej:

1. Okręg Warszawa – miasto stołeczne Warszawa wraz z województwem łódzkim (Komisariat Rządu w Warszawie).
2. Okręg Warszawski – woj. warszawskie oraz woj. białostockie (Urząd Wojewódzki w Warszawie).
3. Okręg Krakowski – woj. krakowskie (Urząd Wojewódzki w Krakowie).
4. Okręg Lwowski – woj. lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie (Urząd Wojewódzki we Lwowie).
5. Okręg Poznański – woj. poznańskie (Urząd Wojewódzki w Poznaniu).
6. Okręg Pomorski – woj. pomorskie (Urząd Wojewódzki w Toruniu).
7. Okręg Lubelski – woj. lubelskie (Urząd Wojewódzki w Lublinie).
8. Okręg Wileński – woj. wileńskie i nowogródzkie (Urząd Wojewódzki w Wilnie).
9. Okręg Kielecki – woj. kieleckie (Urząd Wojewódzki w Kielcach).

10. Okręg Wołyński – woj. wołyńskie (Urząd Wojewódzki w Łucku).

11. Okręg Śląski – woj. katowickie (Urząd Wojewódzki w Katowicach)⁵⁰.

Szczególne usytuowanie w ww. rozporządzeniu miało Grodno. Miasto administracyjnie należało do województwa białostockiego, lecz w myśl § 2 ww. aktu prawnego zostało wyłączone z obszaru działania warszawskiego konserwatora zabytków i włączone do jurysdykcji konserwatora przy Urzędzie Wojewódzkim w Wilnie⁵¹. Patrząc na mapę II RP, można stwierdzić, że organizacja służby konserwatorskiej odpowiadała średniej gęstości zaludnienia województw przedwojennej Polski (np. wydzielenie okręgu Warszawa czy połączony urząd konserwatora dla woj. wileńskiego i nowogródzkiego). Widoczne są również wpływy polityki narodowościowej państwa, np. jeden urząd na terenie Małopolski Wschodniej, tj. trzech województw południowo-wschodnich razem zamieszkałych głównie przez Ukraińców. Do tego dochodziły ograniczenia budżetowe, z jakimi musiała się (i musi do dzisiaj) borykać ochrona zabytków. Opisany wyżej podział administracyjny okręgów konserwatorskich wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 1939 roku. System ten, mimo iż nie przetrwał długo, położył podwaliny pod odbudowę ochrony zabytków w powojennej Polsce.

5. Ochrona zabytków na arenie międzynarodowej

W pierwszych dniach odrodzonej Polski sprawą honoru było odzyskanie zabytków i zbiorów bibliotecznych zrabowanych w czasach zaborów oraz I wojny światowej. Zgodnie z postanowieniami traktatu wersalskiego: „Niemcy i ich sprzymierzeńcy byli odpowiedzialni za wszystkie straty poniesione na skutek wojny”. Na tej podstawie państwa Ententy mogły domagać się zwrotu zagrabionych dóbr kultury. Polska nie była jednak oficjalnie stroną konfliktu, gdyż jako państwo po prostu nie istniała wtedy na arenie międzynarodowej. Nie można było zatem wyegzekwować postanowień traktatowych art. 238, mówiących o tym, iż:

„Niemcy dokonają, stosując się do postępowania ustanowionego przez Komisję odszkodowań – restytucji w gotówce

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 24 stycznia 1939 roku o podziale obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na okręgi konserwatorski (Dz.U. 1939, nr 10, poz. 56).

⁵¹ Ibidem, § 2.

– gotowizny zabranej (enlevées), zajętej (saisies) lub zasekwestrowanej, (...) wszelkiego rodzaju przedmiotów i walorów, zabranych lub zajętych (saisies) lub zasekwestrowanych, w przypadkach, gdy będzie można stwierdzić ich tożsamość na obszarze Niemiec bądź też na obszarze ich Sprzymierzeńców”⁵².

W przypadku traktatu pokojowego z Austrią w Saint-Germain-en-Laye żadne z przedmiotów zrabowanych przez zaborcę, m.in. insygnia koronacyjne Augusta II Mocnego i Augusta III Sasa, nie zostały odzyskane⁵³. Co wręcz groteskowe, jedynym zabytkiem, który został zgłoszony przez stronę polską jako zrabowany przez Austriaków, była złota czarka należąca do króla Władysława IV⁵⁴.

Sytuacja z zaborcą rosyjskim była bardziej złożona. Po wybuchu rewolucji październikowej w 1917 roku i wojny domowej w Rosji odzyskanie od dawnego zaborcy zagrabionych dóbr kultury było zadaniem bardzo trudnym. Dekret Rady Komisarzy Ludowych z 24 stycznia 1918 roku nakazywał zwrot „polskiemu ludowi pracującemu polskich kulturalnych, artystycznych, naukowych i historycznych zabytków ewakuowanych z Polski w czasie wojny”⁵⁵.

Realizację postanowień ww. dekretu uniemożliwił jednak wybuch walk między stroną polską a rosyjską. Wojnę polsko-bolszewicką zakończył traktat pokojowy między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku (Dz.U. nr 49, poz. 300 ze zm.). W myśl postanowień traktatu ryskiego dotyczących dóbr kultury Rosja Radziecka zobowiązała się do zwrotu Polsce następujących zabytków, zagrabionych podczas rozbiorów od 1 stycznia 1772 roku:

„a) wszelkie trofea wojenne (na przykład chorągwie, sztandary, wszelkie znaki bojowe, działa, broń regalia pułkowe itp.) jak również trofea zabrane od 1792 Narodowi Polskiemu w jego walce o niepodległość przeciw carskiej Rosji. (...),

b) biblioteki, księgozbiory, archeologiczne i archiwalne zbiory, dzieła sztuki biblioteki, księgozbiory, archeologiczne i archiwalne zbiory, dzieła sztuki, zabytki oraz wszelkiego rodzaju przedmioty o wartości historycznej, narodowej,

⁵² Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 roku (Dz.U. 1920, poz. 200).

⁵³ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony...*, op. cit., s. 84.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

artystycznej, archeologicznej, naukowej, lub w ogóle kulturalnej (...) bez względu na to, do jakiej osoby fizycznej lub prawnej należały pierwotnie lub po wywozie”⁵⁶.

Ciekawostkę może stanowić fakt, że postanowienia traktatu nie objęły sztandarów wojskowych z walk w latach 1918–1921, które traktowane były jako trofea wojenne^{57 58}. Postanowienia traktatowe realizowała specjalna Komisja Mieszana, utworzona na mocy art. 15 traktatu ryskiego. W ramach ww. komisji działała Podkomisja Muzealna zajmująca się rewindykacją dóbr kultury⁵⁹. Na mocy postanowień traktatowych Polsce udało się odzyskać od ZSRR m.in. insygnia koronacyjne Stanisława Augusta Poniatowskiego, 24 głowy wawelskie i 92 arrasy zygmuntofskie, obrazy, w tym „Bitwę pod Grunwaldem” Jana Matejki, oraz szereg zbiorów bibliotecznych i archiwaliów⁶⁰. Postanowienia te nie zostały jednak w pełni zrealizowane przez ZSRR. Nie udało się odzyskać wszystkich zagrabionych dóbr kultury; część z nich na zawsze przepadła, innej zaś Sowietom po prostu nie chcieli oddawać. Związek Radziecki celowo sabotował wykonanie postanowień traktatu dotyczących zobowiązań ekonomicznych i kulturalnych⁶¹. Sytuacji nie ułatwił fakt, że Piotr Wojkow – jeden z przewodniczących komisji wykonawczych postanowień traktatu ryskiego oraz poseł ZSRR w Polsce – został zastrzelony w Warszawie w 1927 roku przez rosyjskiego dysydenta⁶². Strona radziecka groziła zerwaniem porozumień traktatu ryskiego oraz opóźniała zwrot zagrabionych dóbr kultury. Jednak udało się odzyskać ważne dla tożsamości narodowej dobra kultury, często w stanie katastrofalnym⁶³. Dzięki wysiłkom TOnZP w 1929 roku w kamienicy Baryczków w Warszawie otwarto wystawę zbiorów przekazanych Polsce na mocy traktatu ryskiego⁶⁴.

⁵⁶ Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku (Dz.U. nr 49, poz. 300 ze zm.), IX art. 1.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 84.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 84.

⁶¹ *Traktat ryski – sukces czy porażka?* (2), <http://blogpress.pl/node/2740> (dostęp: 15.07.2018).

⁶² *Moskwa bez zaborcy ostatniego cara?*, http://wyborcza.pl/1,76842,8555520,Moskwa_bez_zaborcy_ostatniego_cara_.html (dostęp: 15.07.2018).

⁶³ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 84.

⁶⁴ *Wystawa rewindykacyjna Zbiorów Państwowych: wybór dzieł sztuki i pamiątek narodowych odzyskanych z Rosji na podstawie traktatu pokojowego w Rydze*, Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości (Warszawa); Delegacja Polska w Komisjach Rewakacyjnej i Specjalnej w Moskwie, Warszawa 1929.

6. Podsumowanie

W dwudziestoleciu międzywojennym rządzącym udało się stworzyć w Polsce spójny i kompleksowy system ochrony zabytków. Jego organizacja nie miałaby jednak takiego kształtu, gdyby nie grupy naukowców i pasjonatów. To dzięki zaangażowaniu jednostek, stowarzyszeń oraz społeczności akademickich zachowane zostało dziedzictwo narodowe i kulturowe Rzeczypospolitej. Odrodzone państwo, zlepię z trzech różnych systemów administracyjnych, potrafiło zdobyć się na ogromny wysiłek budowy administracji. W ciągu 21 lat istnienia państwa regulacje dotyczące ochrony zabytków nie były wprawdzie w pełni przestrzegane, jednak stanowiły asumpt do późniejszych aktów prawnych przygotowywanych po II wojnie światowej. Wykształcone w tym okresie kadry stały się zalążkiem odbudowanej służby konserwatorskiej w powojennej Polsce. Pomimo zmian ustrojowych przedwojenna myśl konserwatorska przetrwała i po wojnie przyczyniła się do opracowania sposobu liczenia strat i przygotowywania odbudowy zniszczonych miast oraz zabytków. To w przedwojennej służbie konserwatorskiej swoją karierę zaczynały takie postacie, jak Jan Zachwatowicz, pierwszy powojenny Generalny Konserwator Zabytków, oraz Stanisław Lorenz, dyrektor Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków.

W czasach powojennych wizytówką odrodzonej Polski stały się zabytki i pomniki kultury oraz zbiory muzealne. Pomimo ubogich środków realizowano wielkie projekty architektoniczno-konserwatorskie, m.in. odbudowę Zamku Królewskiego na Wawelu, odbudowę i modernizację zabytkowych ośrodków miejskich, zniszczonych podczas działań wojennych w czasie pierwszej wojny światowej, oraz prace konserwatorskie m.in. w zamkach w Łucku i Krewie⁶⁵.

Były też w historii ochrony zabytków karty niechlubne, spowodowane m.in. napięciami politycznymi czy narodowymi. Cieniem na historii ochrony zabytków na terenach Rzeczypospolitej kładą się np. akcje rewindykacji cerkwi prawosławnych czy burzenie cerkwi na Chełmszczyźnie i na południowym Podlasiu w zgodzie ze sformułowaniem „aż po Bug kraj jest czysto polski”⁶⁶. W tym przypadku polityka zwyciężyła z ideą ochrony zabytków. W imię idei nacjonalistycznych i agresywnej polonizacji niszczone niekiedy zabytkowe cerkwie greckokatolickie i prawosławne o wyjątkowej wartości artystycznej⁶⁷.

⁶⁵ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 85.

⁶⁶ Słowa wojewody lubelskiego Stanisława Moskalewskiego z 1921 roku, (za: G. Kuprianowicz, *Akcja burzenia cerkwi prawosławnych na Chełmszczyźnie i południowym Podlasiu*, Prawosławna Diecezja Lubelsko-Chełmska, Chełm 2008, s. 11.

⁶⁷ Akcja burzenia cerkwi prawosławnych na Chełmszczyźnie i południowym Podlasiu, <http://www.cerkiew1938.pl/> (dostęp: 7.15.2018).

Dwudziestolecie międzywojenne nie pozwoliło rozwinąć się służbie konserwatorskiej tak, jak chciałoby tego ambitne młode państwo. Oprócz przeszkód ekonomicznych na drodze realizacji zadań administracji zajmującej się ochroną zabytków leżała również niechęć części społeczeństwa, traktującej działalność służb jako rzecz niepotrzebną i całkowicie zbędną. Jak jednak pisze Jan Pruszyński: „organizacja ochrony konserwatorskiej (...) powinna być (...) zauważona i oceniona pozytywnie”⁶⁸. W stulecie powołania służby konserwatorskiej należy życzyć urzędowi ochrony zabytków, borykającym się z brakami kadrowymi oraz niedofinansowaniem, tej samej wytrwałości, którą wyróżniały się garstka pionierów ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce i ich następcy w minionym wieku.

Bibliografia

- Akcja burzenia cerkwi prawosławnych na Chełmszczyźnie i południowym Podlasiu, <http://www.cerkiew1938.pl/> (dostęp: 15.07.2018).
- Arszyński M., *Wybrane aspekty procesu tworzenia się środowiska konserwatorskiego w Polsce*, (w:) *Badania i ochrona zabytków w Polsce w XX wieku. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej staraniem Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej, Generalnego Konserwatora Zabytków i Towarzystwa Opieki nad Zabytkami w stulecie urodzin Profesora Jana Zachwatowicza w dniu 4 marca 2000 roku*, red. A. Tomaszewski, Oficyna Wydawnicza Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Warszawa 2000.
- Chrzanowski T., *O inwentaryzacji i ochronie zabytków kilka myśli zupełnie nieuczesanych*, (w:) *Badania i ochrona zabytków w Polsce w XX wieku. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej staraniem Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej, Generalnego Konserwatora Zabytków i Towarzystwa Opieki nad Zabytkami w stulecie urodzin Profesora Jana Zachwatowicza w dniu 4 marca 2000 roku*, red. A. Tomaszewski, Oficyna Wydawnicza Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Warszawa 2000.
- Dettloff P., *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918–1930. Teoria i praktyka*, Universitas, Kraków 2006.
- Dobosz P., *Ewolujące formy ochrony zabytków w Polsce*, (w:) *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Wolters Kluwer, Warszawa-Gdańsk 2014.
- Moskwa bez zabójcy ostatniego cara?*, http://wyborcza.pl/1,76842,8555520,Moskwa_bez_zabojcy_ostatniego_cara_.html (dostęp: 15.07.2018).
- Pruszyński J., *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków” 1988, nr 41/2 (161).
- Traktat ryski – sukces czy porażka?* (2), <http://blogpress.pl/node/2740> (dostęp: 15.07.2018).
- Zachwatowicz J., *O polskiej szkole odbudowy i konserwacji zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1981, nr 34/1–2 (132–133).
- Zachwatowicz J., *Program i zasady konserwacji zabytków*, „Biuletyn Historii Sztuki i Kultury” 1946, nr VIII.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa o ochronie zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa-Gdańsk 2015.
- Zeidler K., Marcinkowska M. (red.), *Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017.

⁶⁸ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 85.

Węgrzak M., Art. 15. Każdy właściciel zabytku nieruchomego..., (w:) *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Zeidler, M. Marcinkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017.

Zimna-Kawecka K., *Ochrona zabytków i organizacja urzędów konserwatorskich w Polsce okresu międzywojennego (na przykładzie woj. pomorskiego) a unormowanie Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad nimi*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2010, nr 27.

Wystawa rewindykacyjna Zbiorów Państwowych: wybór dzieł sztuki i pamiątek narodowych odzyskanych z Rosji na podstawie traktatu pokojowego w Rydze, Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości (Warszawa); Delegacja Polska w Komisjach Reewakuacyjnej i Specjalnej w Moskwie, Warszawa 1929.

Decentralizacja władzy publicznej w perspektywie idei pomocniczości

PRZEMYSŁAW WILCZYŃSKI

Doktor

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

Streszczenie

Artykuł obejmuje swym zakresem problematykę decentralizacji w relacji do pomocniczości jako idei, ale i zasady organizacji życia społecznego oraz zasady konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Pomocniczość ujęta zostaje w nim jako pierwotna wobec decentralizacji władzy publicznej, sama decentralizacja zaś ukazana jako jeden z wielu instrumentów realizacji idei pomocniczości. W artykule poruszona jest także kwestia granic decentralizacji władzy publicznej wyznaczanych przez ideę pomocniczości, w tym kwestia implikowanej pomocniczością korekty decentralizacji. Przybliżona zostaje również problematyka rzeczywistej, a nie jedynie kreowanej przez normy prawne tożsamości wspólnot pośrednich.

Abstract

The paper discusses the issues of decentralisation as related to subsidiarity as a concept, as well as rules governing the organisation of social practices and the constitutional principle in the Republic of Poland. It frames subsidiarity as primary to the decentralisation of public authority, while decentralisation itself is shown as one of the many instruments of implementing the concept of subsidiarity. The paper also touches upon the issue of the boundaries of decentralisation of public authority, marked by the concept of subsidiarity, including the issue of the adjustment of decentralisation implied by subsidiarity. Another issue discussed in the paper is the actual identity of intermediate communities, and not merely one created by legal norms.

1. Wprowadzenie

Wśród podstawowych zasad społecznych – obok solidarności i dialogu społecznego oraz dobra wspólnego – w doktrynie i orzecznictwie zwykle wskazuje się również na pomocniczość, uznawaną często za fundament koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, a zarazem podstawę dla deregulacji, dekoncentracji i decentralizacji władzy publicznej¹. Pomocniczość jako idea organizacji życia społecznego nie przesądza o konkretnych rozwiązaniach tej organizacji. Niemniej analiza postanowień polskiej ustawy zasadniczej pozwala dostrzec związki z ideą pomocniczości szeregu rozwiązań ustrojowych i materialnych przyjętych na jej gruncie, m.in. w zakresie miejsca samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej, wolności zrzeszania się, szczególnej roli państwa jako gwaranta ochrony wolności i praw człowieka, zabezpieczenia społecznego czy też ochrony rodziny.

W doktrynie i orzecznictwie pomocniczość odnoszona jest często do instytucji układu władzy publicznej, takich jak trójpodział władzy publicznej (uznawany za minimalny postulat decentralizacji)², integracja i fragmentaryzacja czy koncentracja i dekoncentracja³. Tradycyjnie szczególną uwagę idei pomocniczości poświęca się również w kontekście zagadnienia decentralizacji władzy publicznej⁴. W takich sytuacjach zwykle przedstawia się pomocniczość

¹ Por. H. Zięba-Załucka, *Spółczesność obywatelska a konstytucyjne zasady społeczne*, (w:) *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Difin, Warszawa 2014, s. 35.

² Por. E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, (w:) *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 140.

³ Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Liber, Warszawa 2002, s. 19.

⁴ Na gruncie współczesnej doktryny prawa administracyjnego nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, do której nawiązują postanowienia art. 15 polskiej ustawy zasadniczej, w swej istocie odnosi się do samodzielności w sferze imperium i stanowi jedynie punkt wyjścia dla innych obszarów samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych. W kontekście idei pomocniczości, ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego w RP oraz poglądów doktryny upatrujących w samodzielności wykonywania władzy publicznej istoty decentralizacji, przyjąć można, że o ile konstytucyjną zasadę pomocniczości odnosić można z powodzeniem do podmiotów innych niż podmioty władzy publicznej, o tyle decentralizację władzy publicznej, do której nawiązują postanowienia art. 15 Konstytucji RP,

i decentralizację jako zasady kształtowania ustroju i organizacji wykonywania władzy publicznej. Często wskazuje się także na wtórny wobec idei pomocniczości charakter decentralizacji, postrzegając tę ostatnią jako wyraz, konsekwencję czy konkretyzację obecności idei pomocniczości w życiu społecznym, samą zaś pomocniczość za materialnoprawną przesłankę decentralizacji władzy publicznej⁵. Uznaje się decentralizację władzy publicznej za jeden z instrumentów urzeczywistniania pomocniczości, choć podkreśla się zarazem, iż nie wyczerpuje ona treści pomocniczości – nie stanowi jej emanacji⁶. Taki obraz odniesień zachodzących między ideą pomocniczości a decentralizacją władzy publicznej z pewnością nie oddaje jednak w pełni ich złożoności, implikowanej głównie bogactwem aksjologicznym cechującym ideę pomocniczości. Relacje między pomocniczością a decentralizacją stanowią złożony splot wartości – nie tylko pośrednich, instrumentalnych, operacyjnych (zarówno ustrojowych, jak i materialnoprawnych), ale przede wszystkim wartości fundamentalnych z punktu widzenia całego porządku społecznego i prawnego⁷.

postrzegać należy w zasadzie wyłącznie w kontekście władzy wykonawczej państwa, zdecentralizowanej (decentralizowanej) przez instytucję samorządu terytorialnego. W polskich warunkach ustrojowych poza państwem tylko jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, dysponując w tym zakresie władzą polityczną. Wykonując zadania publiczne, czynią to we własnym imieniu i na własny rachunek, podlegając w tym zakresie opartemu wyłącznie na kryterium legalności nadzorowi weryfikacyjnemu, co objęte jest gwarantowaną konstytucyjnie ochroną sądową – inne podmioty, którym w doktrynie przyznawany jest niekiedy walor podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej, wykonują tę władzę w imieniu i na rachunek państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w przypadku samorządu terytorialnego i dokonującej się przez niego decentralizacji mówić można też o upodmiotowieniu „wspólnot pośrednich” (społeczności lokalnych i regionalnych), w stopniu pozwalającym na to, by władza publiczna wykonywana w terenie nie była jedynie narzędziem realizacji zadań ogólnopństwowych, a stała się również reprezentantem społeczności poszczególnych jednostek tego samorządu, ukierunkowanym na lokalne (regionalne) dobra wspólne (por. M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1989, s. 56–57). Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny nie powinna być zatem traktowana jako jedna z najpełniejszych form samodzielnego wykonywania zadań państwa, ale jako jedyna taka forma. Inne niż związane z instytucją samorządu terytorialnego formy „decentralizacji” postrzegane powinny być raczej w kategoriach szeroko rozumianego uspołecznienie procesu administrowania.

⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis-Nexis, Warszawa 2014, s. 27. Por. wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 roku, Kp 3/05, OTK-A 2005/11/131. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007, s. 123.

⁶ Dlatego też utożsamianie pomocniczości z decentralizacją władzy publicznej, czy choćby nawet czynienie z decentralizacji podstawowego wyrazu idei i zasady pomocniczości, nie jest, jak się wydaje, uzasadnione. Por. J. Majka, *Jaka Polska*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1991, s. 99–100.

⁷ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, op. cit., s. 124.

2. Pomocniczość jako zasada organizacji życia społecznego

Idea pomocniczości, oparta na wyraźnym antropologicznym fundamencie, zakłada pewien obiektywny i uniwersalny – zgodny z naturą człowieka – porządek społeczny. Tak jednak jak personalizm postrzegany jest w kategorii teorii filozoficznej, afirmującej prawa osobowe, a w ich kontekście również prawa społeczności (w tym państwowe), a nie w kategorii teorii społecznej, która determinować mogłaby w sposób konkretny organizację określonego społeczeństwa⁸, tak też w przypadku pomocniczości postrzegać należy ją przede wszystkim jako filozoficzną ideę relacji osobowych i społecznych ukierunkowanych ostatecznie na człowieka, niedającą jednak *a priori* odpowiedzi na pytanie o optymalną organizację tego życia – w każdym razie w sposób abstrahujący od warunków konkretnej rzeczywistości społecznej. W systemie państwowym pomocniczość traktowana musi być raczej jako ogólna zasada stosunku państwa do zmiennej rzeczywistości, będąca dla ludzi zachętą do tego, by swobodnie nawiązywali owocne stosunki z tymi, z którymi są najściślej związani i od których zależą w sposób najbardziej bezpośredni, a z drugiej strony wymagająca od władzy zwierzchniej poszanowania tych związków⁹. Wiele potrzeb człowieka, które dawniej zaspokajane mogły być przez niego samego albo w mniejszych społecznościach, dziś zaspokajanych może być jedynie przez państwo. Nie zmienia to jednak faktu, iż wyrazem społecznej natury człowieka nie jest jedynie ono, ale również różnorodne społeczności pośrednie zajmujące miejsce między człowiekiem a państwem, poczynając od rodziny¹⁰, a kończąc na społecznościach gospodarczych, politycznych, kulturalnych i innych, powiązanych niekiedy nawet bardzo partykularnymi celami. Społeczności te jako przejaw ludzkiej natury powinny mieć swą własną autonomię wobec państwa w granicach szeroko ujmowanego dobra wspólnego¹¹. W myśl idei pomocniczości priorytetową właściwość dla realizacji określonej potrzeby człowieka powinien mieć podmiot bliższy osobie ludzkiej, tzn. ten, który ma większe szanse wzmocnienia personalnej¹² czy grupowej samopomocy. Nie tylko poszczególnym ludziom nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co osoby te z własnej inicjatywy i o własnych siłach i środkach mogą

⁸ Por. M.A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1993, s. 175.

⁹ Por. Pius XI, *Quadragesimo anno*, 80.

¹⁰ Por. C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2003, s. 532. Por. Pius XI, *Quadragesimo anno*, 80.

¹¹ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 13.

¹² Por. B. Sutor, *Etyka polityczna: ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Kontrast, Warszawa 1994, s. 49.

wytworzyć. Sprzeczna z ideą pomocniczości, a w konsekwencji także z zakładanym przez nią obiektywnym porządkiem społecznym, jest również sytuacja, gdy to, co mogą uczynić mniejsze i niższe społeczności, powierza się do realizacji tym większym i wyższym¹³. Pomocniczość zakłada, że ani państwo, ani żadna inna społeczność nie powinny dążyć do wypełnienia sobą całej przestrzeni społecznej, jaka istnieje między nimi a poszczególnymi osobami. Misją państwa powinno być sprzyjanie zabudowie tej przestrzeni przez społeczności pośrednie, wspomagające urzeczywistnianie przedsięwzięć i inicjatyw poszczególnych ludzi dla rozwoju życia osobowego i grupowego¹⁴. Mniejsze jednostki społeczne – narody, wspólnoty terytorialne i kulturowe, grupy etniczne lub religijne, rodziny czy poszczególne osoby – nie powinny być w sposób anonimowy wchłaniane przez większe zbiorowości, które mogłyby je pozbawić tożsamości i przywłaszczyć sobie ich prerogatywy. Autonomia każdej społeczności¹⁵, w sferze właściwej każdej z nich, w perspektywie idei pomocniczości powinna być przez państwo chroniona i wspierana¹⁶.

Pomocniczość w Konstytucji RP wymieniona zostaje jako jedna z czterech zasad, na których oparty ma być porządek społeczny i prawny RP ukształtowany ustawą zasadniczą (obok poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz i dialogu społecznego). Chociaż zasada pomocniczości nie została w postanowieniach ustawy zasadniczej zdefiniowana, ani nawet w sposób bezpośredni rozwinięta, to jednak, jak się wydaje, nie budzi ona zasadniczych kontrowersji wśród większości teoretyków, a jej uniwersalność predestynuje ją do traktowania jako fundamentu (a w każdym razie jednego z fundamentów) całego porządku społecznego i prawnego RP. Z pewnością wypływające z idei pomocniczości postulaty poszanowania podmiotowości człowieka i społeczności pośrednich oraz pomocowej postawy ze strony społeczności większych mogą być różnie realizowane. W tym sensie słuszne są poglądy, które upatrują w pomocniczości bardziej zasadę wykonywania kompetencji aniżeli zasadę ich podziału¹⁷ – poglądy, które traktują pomocniczość raczej jako „zasadę w ruchu”, zasadę dynamiczną, regułę postępowania oraz jako regułę wykładni

¹³ Pius XI, *Quadragesimo anno*, 80. Por. J. Mazur, *Pomocniczości zasada*, (w:) *Encyklopedia katolicka*, t. XV, TN KUL, Lublin 2011, s. 1367.

¹⁴ J. Majka, *Etyka społeczna i polityczna*, ODiSS, Warszawa 1993, s. 52.

¹⁵ W doktrynie ocenia się, że idea pomocniczości może znaleźć zastosowanie w zasadzie do każdej społeczności, choć nie do każdej w takim samym zakresie. Por. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995, s. 37, 53.

¹⁶ Jan Paweł II, Przesłanie do uczestników VI Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych, Rzym, 23 lutego 2000 roku.

¹⁷ Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, op. cit., s. 19.

i regułę celu niż jako regułę, z której wynikać miałyby jednoznaczny, trwały – „na zawsze” – taki lub inny ustrój społeczny¹⁸. Wydaje się jednak, że aksjologiczna uniwersalność idei pomocniczości sprawia, iż na gruncie Konstytucji i w konsekwencji całego systemu prawnego RP wykracza ona poza sferę funkcjonalności poszczególnych układów społecznych, będąc nie tylko „dynamiczną zasadą” ich działania, ale i do pewnego stopnia zasadą strukturalną – organiczną – i fundamentalną ustroju społecznego. Będąc abstrakcyjną ideą i dyrektywą kierunkową, postrzegana może być jednocześnie jako wyznacznik konkretnych konstrukcji układów społecznych¹⁹. Dlatego też w doktrynie pomocniczość słusznie traktowana jest dziś często nie tylko jako zasada służąca m.in. ocenie procesów stosowania prawa, tak jak ma to miejsce choćby w przypadku zasady proporcjonalności, lecz także jako uniwersalna zasada budowy struktur społecznych, w których wykonywana jest władza publiczna, czy zasada lokacji zadań publicznych.

3. „Pomocnicza” podmiotowość państwa zdecentralizowanej władzy publicznej

Pomocniczość zdecentralizowanego systemu społecznego funkcjonującego w ramach państwa wymaga rzeczywistej podmiotowości społeczności, które miałyby się stać podmiotami decentralizowanej władzy. Nie może się ona opierać wyłącznie na przywiązaniu do pewnych tradycyjnych rozwiązań w organizacji społeczeństwa, które często już nie przystają do rzeczywistości. W kontekście idei pomocniczości decentralizacja oparta na prostych kryteriach hierarchii liczebności poszczególnych społeczności czy też kryteriach *stricte* terytorialnych rzadko stanowić będzie rozwiązanie optymalne. Schematyczność w tym zakresie prowadzi do pozornej pomocniczości życia społecznego. W doktrynie nie od dziś zwraca się uwagę na to, że hierarchia społeczności, która oparta miałaby być na prostym kryterium, zasadna jest jedynie w przypadku zestawienia społeczności rodzajowo tożsamych²⁰. W konsekwencji zatem założenie pierwszeństwa uprawnień i obowiązków społeczności mniejszych, stanowiąc zwykle punkt wyjścia,

¹⁸ Por. M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, (w:) *Subsydiarność*, op. cit., s. 126.

¹⁹ Por. A. Wuwer, *Zasada subsydiarności. Perspektywa nauczania społecznego Kościoła*, Księgarnia św. Jacka, Katowice 2001, s. 71.

²⁰ Por. W. Piwowarski, *Filozoficzne podstawy pluralizmu społecznego*, „Roczniki Filozoficzne” 1965, t. 13, nr 2, s. 94–95; W. Piwowarski, *Pomoc dla samopomocy w świetle katolickiej nauki społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1986, t. XIV, z. 1, s. 35.

nie może być uznawane za uniwersalną i ostateczną dyrektywę „pomocniczego społeczeństwa”. W świetle personalistycznie ujmowanej zasady pomocniczości niezbędną jest bowiem ustawiczne odnoszenie poszczególnych rozwiązań w zakresie układu władzy publicznej do dóbr fundamentalnych – dobra osobowego człowieka i dobra wspólnego (dóbr wspólnych poszczególnych społeczności).

Pomocniczość organizmu społecznego nie może być zbudowana jedynie w oparciu o zasadę prawną, choćby miała ona nawet rangę konstytucyjną. Swoją pełną wyraz idea pomocniczości uzyska tylko wtedy, gdy odnoszona będzie do społeczności pośrednich mających fundament w realnych więziach społecznych²¹, a nie jedynie więziach wynikających z woli ustawodawcy. Pomocniczość społeczności większych będzie skuteczna tylko wówczas, gdy mniejsze społeczności będą zdolne do zachowania własnej autonomii społecznej (odrębności nie tylko formalnoprawnej, ale i rzeczywistej), kompetencji społecznych (zdolności do podejmowania działania) i odpowiedzialności za swe działania²². Realizacja dobra wspólnego w ramach „pomocniczego społeczeństwa” wymaga bowiem dokonującego się w warunkach ukierunkowania na dobro wspólne²³, permanentnego demonstrowania woli „autonomii” i inicjatywy ze strony społeczności pośrednich²⁴. W świetle idei pomocniczości problematyczna wydaje się skuteczność realizacji dobra osobowego człowieka w zbiorowościach, które stanowiąc co prawda „wspólnotę” z prawnego punktu widzenia, w rzeczywistości pozbawione są więzi dostatecznie silnych, by jednoczyły członków tej zbiorowości wokół jej dobra wspólnego, jeśli w ogóle dobro takie dla danej „wspólnoty” daje się ustalić.

Członkostwo we wspólnocie wykracza poza „obywatelskość” postrzeganą na fundamencie wartości demokracji²⁵. Stąd też „pomocnicze upodmiotowienie” poszczególnych wspólnot pośrednich nie może być celem samym w sobie. Żadna społeczność

²¹ Por. T. Homa, *Wspólnotowość. W poszukiwaniu spoiwa wspólnoty politycznej*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2017, s. 165.

²² Por. H. Skorowski, *Moralność społeczna. Wybrane zagadnienia z etyki społecznej, gospodarczej i politycznej*, Wydawnictwo Salezjańskie, Warszawa 1996, s. 181–182.

²³ W warunkach pewnej „dojrzałości społecznej”. Por. W. Łużyński, *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2001, s. 96.

²⁴ Por. Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, (w:) *Subsidiarność*, op. cit., s. 181.

²⁵ Na przykład K. Dziubka „obywatelskość” analizuje głównie w kontekście człowieka jako podmiotu demokracji – podmiotu władzy (por. K. Dziubka, *Obywatelskość jako *virtù* podmiotu demokracji*, Wydawnictwo UW, Wrocław 2008). Szersze spojrzenie na „obywatelskość” prezentuje natomiast T. Homa, który rozważa ją również w aspekcie podmiotowości człowieka w społeczności oraz podmiotowości tej społeczności (por. T. Homa, *Obywatelskość. Wybrane europejskie ujęcia filozoficzne i kulturowe. Studium historyczno-hermeneutyczne*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2013).

pośrednia nie jest pierwotna wobec właściwego jej dobra wspólnego. To część dobra wspólnego stanowi przyczynę i więź, dla której dana społeczność istnieje bądź zaistnieć powinna²⁶. Dlatego właśnie pomocniczość oparta na realiach poszczególnych społeczności nigdy nie godzi w pluralizm życia społecznego²⁷. Tyle tylko powinno być zatem społeczności (rodzajów bytu społecznego), ile różnych rodzajów dobra wspólnego²⁸. Istotą pomocniczego systemu społecznego jest zapewnienie dobra człowieka, m.in. poprzez efektywne zaspokajanie jego potrzeb wspólnotowych, a nie „dostosowanie” dobra osobowego do formalnej struktury społecznej, nawet jeśli z punktu widzenia instytucji demokratycznego państwa prawnego spełniałaby ona kryteria „społeczności obywatelskiej”. Konstruowanie za pomocą norm prawnych struktur społecznych ma szansę powodzenia wyłącznie wówczas, gdy oparte będzie na „pomocniczej solidarności” poszczególnych ludzi i społeczności²⁹.

Powyższe ustalenia, które odniesione mogą być do wszelkich przejawów pomocniczości w strukturze społecznej, w sposób szczególny dotyczą decentralizacji władzy publicznej dokonującej się przez samorząd terytorialny³⁰. Ustawy samorządowe, konstytuując podmiotowość prawną „wspólnot samorządowych”, zapewniły co prawda sprzyjające warunki dla powstawania lub wzmacniania subiektywnego upodmiotowienia, występującego w sferze psychospołecznej życia mieszkańców, ale nie stworzyły więzi innych niż prawne. Mimo woli prawodawcy, by ustawowo ukonstytuowane relacje stanowiły fundament rzeczywistych wspólnot ludzkich, więzi, która w sposób pewny wiąże członków poszczególnych „wspólnot samorządowych”, jest jedynie więź zamieszkiwania na terenie określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju³¹. Tymczasem „pomocnicza decentralizacja” władzy publicznej

²⁶ Por. K. Krucina, *Wyzwolenie społeczne*, Tum, Wrocław 1995, s. 58.

²⁷ Por. J. Krucina, *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1972, s. 99.

²⁸ Por. J. Majka, *Filozofia społeczna, ODiSS*, Warszawa 1982, s. 322; Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”*, 26; Ch. Delsol, *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Znak, Kraków 2003, s. 140.

²⁹ Por. A. Dylus, *Reforma państwa społecznego. Przebudowa strukturalna i przemiana materialno-moralna*, (w:) *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. F. Kampka, C. Ritter, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 186.

³⁰ W doktrynie podmiotowość społeczności pośrednich w sposób szczególny odnoszona jest właśnie do instytucji samorządu terytorialnego. Por. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, s. 72. Patrz też przypis 4.

³¹ Por. A. Piekara, *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, (w:) *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Studia z zakresu teorii i praktyki*, red. A. Piekara, UW CSSTIRL, Warszawa 1995, s. 15.

dokonywana przez samorząd terytorialny nie może być oparta wyłącznie na abstrakcyjnym, normatywnym założeniu o istnieniu wspólnoty mieszkańców określonej gminy, powiatu czy województwa. Za pomocą normy prawnej zbiorowość ludzką można w stosunkowo prosty sposób uczynić korporacją publicznoprawną i nazwać „wspólnotą samorządową”. Nie oznacza to jednak, że za pomocą normy prawnej możliwe jest uczynienie z tej zbiorowości realnej, lokalnej bądź regionalnej wspólnoty, która osiągnęłaby niezbędny stopień upodmiotowienia (w sensie subiektywnym) dla artykulacji i zaspokajania swych potrzeb zbiorowych oraz odpowiedni stopień integracji społecznej i w konsekwencji stałaby się społecznością o wyraźnie określonej tożsamości³², gotowości do służby osobie³³ i wyodrębnionym dobru wspólnym. Samorząd terytorialny w swej istocie wymaga pewnego minimum identyfikacji z tradycjami, interesami i celami działania społeczności lokalnych³⁴. Norma prawna może w większym lub mniejszym stopniu wpływać na kształt rzeczywistości społecznej, ale nie ma w sobie mocy, która mogłaby kreować nieprzystające do tej rzeczywistości pozytywne efekty zastosowania idei pomocniczości. Nie jest np. w stanie w pełni zniewelować skutków niedostatku albo braku lokalnych więzi społecznych, utraty „małych ojczyzn”, rozpadu utrwalonych w wieloletnich procesach cywilizacyjno-kulturowych środowisk terytorialnych, które ze swej istoty predestynowane są do artykulacji dążeń lokalnych i regionalnych społeczności³⁵. Konstrukcje instytucjonalne funkcjonujące w ramach zorganizowanych pomocniczo społeczności, w tym również instytucje będące wyrazem decentralizacji władzy publicznej, są dla tych społeczności ważne i często konieczne, ale nie stanowią ich przeznaczenia, którym jest dobro wspólne i dobro osobowe każdego człowieka³⁶.

Decentralizacja przez samorząd terytorialny jako narzędzie pomocniczości jest usprawiedliwiona tylko wówczas, gdy przeprowadzana jest w warunkach rzeczywistej gotowości społeczności terytorialnych do partycypacji w wykonywaniu władzy publicznej, ponieważ dla zaistnienia podmiotowości społeczności pośrednich (w tym lokalnych i regionalnych) konieczna jest nie tylko autonomia, którą społecznościom tym może zapewnić

³² Ibidem, s. 15, 19–20. Por. A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 65.

³³ Por. J. Szulist, *Teologia państwa w pismach Josepha Ratzingera (Benedykta XVI)*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2016, s. 304.

³⁴ Por. Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu...*, op. cit., s. 175.

³⁵ W doktrynie wskazuje się na szereg uwarunkowań natury historycznej, które ograniczają stopień decentralizacji władzy publicznej przez samorząd terytorialny. Por. Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu...*, op. cit., s. 175.

³⁶ Por. W. Piwowarski, *Osoba ludzka a społeczność*, „Roczniki Filozoficzne” 1964, t. 12, nr 2, s. 37.

państwo (głównie na drodze regulacji prawnych), lecz także aktywność członków tych społeczności³⁷, a co najmniej realna zdolność do podjęcia tej aktywności. Legitymacja wspólnoty terytorialnej powinna być oparta na stwarzaniu warunków i respektowaniu zdolności refleksji oraz wyboru wszystkich tworzących ją ludzi³⁸. Upodmiotowieni na skutek „pomocniczej decentralizacji” władzy publicznej mieszkańcy, świadomi dobra wspólnego tworzonej przez nich społeczności, zwykle lepiej rozumieją otaczającą ich rzeczywistość, a mogąc zarazem wpływać na nią, zaczynają się z nią w większym stopniu identyfikować³⁹ – również na płaszczyźnie wykonywanej w ramach wspólnot terytorialnych władzy publicznej. Dokonująca się w systemie władzy demokratycznej decentralizacja władzy publicznej, gdy opiera się na pomocniczości, powinna w sposób „naturalny” skłaniać poszczególnych ludzi do jej sprawowania w sposób bezpośredni bądź pośredni⁴⁰, do korzystania ze swego prawa do dokonującego się w duchu idei pomocniczości „obywatelskiego stanowienia”⁴¹. Tak ujmowana samorządność społeczności pośrednich (zarówno ta strukturalna, jak i funkcjonalna) znacznie przekracza ramy unormowań prawnych decentralizacji władzy publicznej⁴². To sprawia, że w kontekście personalistycznie rozumianej idei pomocniczości prawo do samorządu i do dokonującej się przez niego decentralizacji postrzegane może być nawet jako ponadustrojowe przyrodzone prawo człowieka⁴³.

4. „Pomocnicza” korekta decentralizacji

Granice decentralizacji upatrywane są w doktrynie i orzecznictwie m.in. w zasadzie unitarności państwa polskiego, wyprowadzanej z treści art. 3 polskiej ustawy zasadniczej⁴⁴, w obywatelskim

³⁷ Por. Ch. Millon-Delsol, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France 1992, s. 59–60.

³⁸ M. Novak, *Chrześcijaństwo, kapitalizm i demokracja*, (w:) M. Novak, A. Rauscher, M. Zięba, *Chrześcijaństwo, demokracja, kapitalizm*, W Drodze, Poznań 1993, s. 25.

³⁹ Por. A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność...*, op. cit., s. 57.

⁴⁰ Por. E. Popławska, *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2001 r. o ustroju m.st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 113.

⁴¹ Por. T. Homa, *Obywatelskość. Wybrane...*, op. cit., s. 303.

⁴² Por. M. Zdyb, *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1987, s. 282.

⁴³ Por. M. Stahl, *Poszukiwania modelu...*, op. cit., s. 218.

⁴⁴ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11; H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, (w:) *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 14.

prawie do dobrej administracji⁴⁵ czy też w wartościach *stricte* prakseologicznych⁴⁶. Przyjmuje się np., iż z dobrą administracją w aspekcie ustrojowo organizacyjnym (choć jak się wydaje, nie tylko w tym aspekcie) będzie można mieć do czynienia wówczas, gdy uda się odpowiednio nasycić jedne jej składniki strukturalno-organizacyjne elementami centralistycznymi, inne zaś elementami decentralistycznymi. Dużą wagę przywiązuje się także do rozważnego i precyzyjnego rozdziału kompetencji dla podsystemu scentralizowanego i podsystemu zdecentralizowanego, tak aby interakcje zachodzące między nimi zapewniały efektywne wykonywanie zadań publicznych⁴⁷. Również pomocniczość niezadko uznawana jest za wyznacznik decentralizacji. Przez pryzmat ww. wartości ustrojowych pomocniczość traktowana bywa jednak często w sposób instrumentalny, przede wszystkim jako reguła mechanizmu alokacji zadań publicznych i kompetencji ustanawianych dla ich wykonywania⁴⁸. Wyrazem takiego podejścia mogą być np. postanowienia art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, przewidujące generalną odpowiedzialność za sprawy publiczne po stronie organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a w przypadku powierzania tych funkcji innemu organowi władzy nakazujące uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności⁴⁹. W kontekście tak instrumentalnie pojmowanej pomocniczości w doktrynie słusznie formułowany jest postulat indywidualizacji procesów „pomocniczej decentralizacji”⁵⁰. Pomocniczość bowiem – co należy zaakcentować – nie implikuje decentralizacji władzy publicznej. W doktrynie niejednokrotnie podkreśla się, że ma ona charakter dwukierunkowy w tym sensie, że może stanowić

45 J. Sobczak, *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Ustrój terytorialny...*, op. cit., s. 41–44. Prawo to wyprowadzane jest m.in. z postanowień Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej, ale również np. z treści Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

46 Granic decentralizacji upatruje się w doktrynie i orzecznictwie w szeregu innych czynników, m.in. w zmianach polityki państwa, stanie gospodarki lokalnej, możliwościach dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej. Por. wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 roku, U 5/04, OTK-A 2006/7/80.

47 Por. T. Kuta, *Funkcje współczesnej...*, op. cit., s. 71–72.

48 Por. wyrok TK z dnia 8 maja 2002 roku, K 29/00, OTK-A 2002/3/30.

49 Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.

50 Podkreśla się m.in., że pomocniczość nie może być traktowana jak wspierany treścią art. 15 Konstytucji RP dogmat, który zawsze i bez wyjątku przemawiać ma za powierzaniem zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego. Por. M. Górski, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, RS DRUK, Rzeszów 2012, s. 16, 18.

zarówno przesłankę przekazania zadań i kompetencji „w dół”, jak i postulować przekazanie ich „w górę”⁵¹.

Pomocniczość, postulując realizację zadań publicznych możliwie najbliżej podmiotu, którego potrzeby mają być zaspokojone (człowieka, wspólnoty), nie zakłada automatyzmu realizacji zadań publicznych w takim układzie⁵². Chociaż idea pomocniczości oznacza zwykle preferowanie mniejszego przed większym, dynamiki przed statyką czy wreszcie zdecentralizowanego przed scentralizowanym⁵³, to jednak przyjęcie w tym zakresie szablonu może być czasami mylące. Urzeczywistnianie idei pomocniczości wymaga każdorazowo jej racjonalizacji i indywidualizacji przez pryzmat charakteru zadania, jego celów i skutków realizacji⁵⁴. Potrzebne jest też stosowanie kryterium efektywności działania⁵⁵ i innych szczegółowych kryteriów natury prakseologicznej. Pomocniczość, a w konsekwencji również decentralizacja władzy publicznej nie może jednak być postrzegana w oderwaniu od kontekstu całokształtu wartości i zasad konstytucyjnych składających się na ustrój państwa⁵⁶. Z perspektywy struktury aksjologicznej przyjętej na gruncie Konstytucji RP stosowanie decentralizacji jako instrumentu urzeczywistniania „społeczeństwa pomocniczego” wymaga zawsze ostatecznej weryfikacji (korekty) z punktu widzenia możliwości realizacji w danej rzeczywistości dobra osobowego każdego człowieka i dóbr wspólnych poszczególnych społeczności. W kontekście tych dóbr wyższa efektywność realizacji poszczególnych zadań nie zawsze stanowić będzie wartość dominującą.

Istotnym problemem, jaki wiąże się z zagadnieniem decentralizacji władzy publicznej, jest niebezpieczeństwo autonomizacji zdecentralizowanej władzy, które może skutkować sprzeniewierzeniem się dobru wspólnemu poszczególnych społeczności i w konsekwencji dobru człowieka. „Odpaństwowienie” życia społecznego, w tym również decentralizacja, powinny zmierzać w stronę uczyńnienia tego życia pluralistycznym, ale i zarazem personalistycznym – zawsze ukierunkowanym na wielopłaszczyznową realizację dobra osobowego i dobra wspólnego⁵⁷. Wspólne dobro wymaga tego, aby poszczególne osoby i wspólnoty pośrednie, w tym podmioty zdecentralizowanej władzy publicznej, „oddały sprawiedliwość”

51 Por. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001 z. 1–2, s. 6.

52 Por. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, op. cit., s. 67–73.

53 A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, „PiP” 1995, z. 5, s. 54.

54 Por. M. Górski, *System organizacyjny...*, op. cit., s. 17.

55 Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 51.

56 Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

57 Por. J. Maritain, *Człowiek i państwo*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1993, s. 29–31.

autonomicznej wartości, jaka tkwi we wszystkich poszczególnych dobrach partykularnych (osobowych i wspólnotowych). Całościowa piecza nad ukierunkowaniem na dobro wspólne, nad „oddaniem tej sprawiedliwości”, musi należeć do władzy zwierzchniej państwa jako gwaranta możliwości realizowania dobra osobowego i dobra wspólnego przez poszczególnych ludzi i wspólnoty pośrednie oraz zachowania sprawiedliwości, o której wyżej mowa⁵⁸. W świetle idei pomocniczości każda społeczność, która wykracza poza granice uprawnień wyznaczone jej przez dobro wspólne, sprzeciwia się ideałowi *bonum commune* – mija się z własnym celem i podkopuje rację swego istnienia⁵⁹. Z punktu widzenia idei pomocniczości decentralizacja władzy publicznej w wielu sytuacjach może sprzyjać dobru osobowemu człowieka i dobru wspólnot, w których człowiek urzeczywistnia swą godność, niewątpliwie jednak w pewnych okolicznościach dobrom tym znacznie lepiej może się przysłużyć centralizacja tej władzy⁶⁰.

5. Podsumowanie

Jak podkreśla się w doktrynie – punktem wyjścia i odniesienia dla idei i zasady pomocniczości jest przede wszystkim człowiek (jego dobro w wymiarze osobowym i wspólnotowym), dla idei i zasady decentralizacji zaś – centrum władzy publicznej. Istotą zasady pomocniczości jest głównie oddziaływanie na sferę stosunków materialnoprawnych, natomiast istotą zasady decentralizacji przede wszystkim sposób (forma) sprawowania władzy publicznej. Pomocniczość stanowi metodę do osiągnięcia dobra wspólnego, a przez to dobra każdego człowieka – zakłada kompleksowość działań dokonujących się w ramach organizacji państwowej – decentralizacja jest w swej istocie wyłącznie zagadnieniem organizacyjnym⁶¹. Pomocniczość nie jest ideą ani zasadą, dla której możliwe jest wskazanie trwałego instytucjonalnego wyrazu (np.

⁵⁸ Por. Y.R. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, Wydawnictwo Arka, Kraków 1993, s. 51.

⁵⁹ J. Majka, *Filozofia społeczna...*, op. cit., s. 171–172.

⁶⁰ W doktrynie podkreśla się niejednokrotnie, iż ustrój państwa musi być oparty na wyważeniu konkurujących ze sobą koncepcji wykonywania władzy publicznej. Muszą w nim odnajdywać miejsce zarówno elementy decentralizacji tej władzy, jak i jej centralizacji, dekoncentracji i koncentracji, czy wreszcie elementy zasady podziału władzy z regułą jej jednolitości. Por. R.M. Małajny, *Trzy teorie władzy*, Wydawnictwo Volumen, Warszawa 2001, s. 492; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

⁶¹ Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928, s. 153; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 roku, K 38/97, OTK 1998/3/31.

w postaci określonego ustroju władzy publicznej). Wraz z zasadą solidarności społecznej jest raczej wartością, zasadą w drodze – aksjologicznym drogowskazem co do sposobu kształtowania relacji społecznych, które w najszerszym zakresie umożliwiałyby bezpośrednio bądź pośrednio (poprzez dobra wspólne poszczególnych wspólnot) realizację dobra osobowego człowieka. W przeciwieństwie do decentralizacji, która teoretycznie (gdy abstrahować od istnienia w polskim porządku konstytucyjnym m.in. zasady pomocniczości) postrzegana i stosowana może być w sposób abstrahujący od aksjologii (w grę mogą tu wchodzić pewien pragmatyzm czy cele natury prakseologicznej), w przypadku idei pomocniczości zastosowanie jej musi uwzględniać strukturę wartości, na których została oparta. Idea pomocniczości nie jest nakierowana bezpośrednio na wartości, takie jak „społeczeństwo obywatelskie”, „demokracja” czy „decentralizacja władzy publicznej”. Upatrywanie fundamentu godziwej organizacji społeczności wyłącznie w jej demokratyzmie czy decentralizacji władzy publicznej może się niekiedy okazać zawodne. Pomocniczość ma głęboko humanistyczne uzasadnienie (wypływające z personalistycznej wizji społeczności tworzonych przez człowieka), w świetle którego wymienione wyżej wartości należy postrzegać jedynie w kategorii instrumentów, wartości operacyjnych czy celów pośrednich⁶². Idea pomocniczości zogniskowana jest na człowieku – ma na celu jego rozwój osobowy, a równocześnie, z uwagi na społeczne uwarunkowanie tego rozwoju, nakierowana jest na dobro wspólnot umożliwiających ten rozwój. W świetle idei pomocniczości dobro każdego człowieka jest sprawą poszczególnych społeczności, ale i dobro tych społeczności jest sprawą każdego człowieka. Kiedy kryterium pomocniczości i służebnej wobec niej decentralizacji staje się dobro wspólne, to niezależnie od tego, czy ma się na myśli dobro określonej wspólnoty pośredniej, dobro społeczności zorganizowanej w państwo, czy dobro całej ludzkości, nie powinno chodzić jedynie o utrzymanie równowagi między potrzebami i interesami o charakterze partykularnym, znajdującymi wyraz np. w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym (ponadregionalnym)⁶³, ale o dobro określonej społeczności dające fundament dla pełnego rozwoju człowieka jako osoby. Dobro wspólne każdej społeczności, jakkolwiek dynamiczne – zmienne w swym zakresie i sposobach jego urzeczywistniania – musi być traktowane jako stały, konieczny determinant zakresu zadań i kompetencji realizowanych przez poszczególne

⁶² I. Skrzydło-Niżnik określa zasadę decentralizacji jako ustrojową formę zastosowania zasady pomocniczości. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, op. cit., s. 293.

⁶³ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

społeczności. Brak takiej perspektywy sprawiłby, że pomocniczość utraciłaby swoje znaczenie jako zasada ustroju społecznego RP na rzecz pozbawionej fundamentu personalistycznego decentralizacji władzy publicznej, którą traktować można by wówczas już tylko w kategoriach zasadniczej, ale jednak *stricte* operacyjnej (instrumentalnej) „podstawy ustroju demokratycznego”⁶⁴.

Organizowanie się ludzi w społeczności ocenić należy jako zjawisko naturalne, i to w dodatku konieczne. Jednak forma (formy) tej organizacji (może z wyjątkiem rodziny) podlega już konwencji⁶⁵, której zasadność (trafność) można oceniać, mając na względzie efektywność realizacji dobra osobowego i dobra wspólnego. Tak jak na fundamencie wielkości i godności człowieka budowana może być wielkość i godność prawa (*quid leges sine moribus*)⁶⁶, tak – na tym samym fundamencie – powinien być budowany ustrój społeczności państwowej i społeczności pośrednich. Dobro (dobra) wspólne i dobro każdego człowieka wymaga stworzenie ładu społecznego, w tym ukształtowanego dla ich realizacji ustroju władzy publicznej, w ramach którego mogłyby być one realizowane⁶⁷. Postrzegana przez pryzmat tych dóbr pomocniczość jako zasada kształtująca ten ład (ustrój) powinna ustawicznie oddziaływać nie tylko na jego fundamenty, lecz także dynamicznie zmieniające się rozwiązania szczegółowe. Władza publiczna nie może panować nad dobrem wspólnym, ale ma mu służyć, a relacja do władzy w porządku społecznym powinna być zawsze wtórna w stosunku do relacji do dobra osobowego i dobra wspólnego⁶⁸. Państwo i wszystkie społeczności pośrednie stanowią bowiem jedynie dobra instrumentalne wobec tych fundamentalnych wartości⁶⁹. Niestety często skłonni jesteśmy upatrywać zasadniczego sensu działania w rozwiązaniach instytucjonalnych czy wartościach operacyjnych, cennych skądinąd w określonym miejscu i czasie, tracąc równocześnie z pola widzenia to, co istotne – człowieka w złożoności jego teraźniejszych i przyszłych potrzeb. Dodatkowo właściwe nam przywiązanie do pewnych tradycyjnych instytucji życia społecznego utrudnia czasami dostrzeżenie odpowiedniejszych sposobów osiągnięcia dobra człowieka.

64 Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02, OTK-A 2003/2/11. Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, op. cit., s. 21.

65 M.A. Krąpiec, *O ludzką politykę*, Gutenberg-Print, Warszawa 1996, s. 67.

66 Por. T. Styczeń, *Człowiek darem. Życie, rodzina, państwo, prawo*, TN KUL, Lublin 2014, s. 325.

67 Por. J. Majka, *Filozofia społeczna...*, op. cit., s. 171.

68 Ibidem, s. 324.

69 M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, TN KUL, Lublin 1999, s. 108.

Ujmowana personalistycznie, a nie instrumentalnie idea pomocniczości nie przesądza sama z siebie o stopniu decentralizacji władzy publicznej. Jednak jak zostało to już powiedziane, poprzez wyraźne odniesienie do dobra osobowego oraz dobra wspólnego pomocniczość pośrednio stopień ten determinuje. Warto jednak podkreślić, iż dobra te, zakorzenione w przyrodzonej godności osoby ludzkiej, w znacznej mierze określane są również faktycznymi potrzebami człowieka (ze swej istoty dynamicznymi i nierzadko bardzo subiektywnymi), które w zasadzie nie podlegają kreacji za pomocą norm prawnych. To sprawia, że ostatecznie to nie wyłącznie wola prawodawcy czy koncepcje wypracowane na gruncie doktryny, ale obiektywnie istniejące uwarunkowania ontologiczne, kulturowe, historyczne, społeczne, ekonomiczne czy polityczne przesądzać będą o stopniu i zakresie decentralizacji władzy publicznej opartej na idei pomocniczości. W tym kontekście pogląd o ograniczonej racjonalności każdego teoretycznego modelu władzy publicznej⁷⁰ z pewnością nie traci nic na swej aktualności.

70 Por. M. Stahl, *Poszukiwania modelu...*, op. cit., s. 219.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- Delsol Ch., *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Znak, Kraków 2003.
- Dylus A., *Idea subsydiarności a integracja Europy*, „PiP” 1995, z. 5.
- Dylus A., *Reforma państwa społecznego. Przebudowa strukturalna i przemiana materialno-moralna*, (w:) *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. F. Kampka, C. Ritter, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998.
- Dziubka K., *Obywatelskość jako virtù podmiotu demokracji*, Wydawnictwo UWr, Wrocław 2008.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, (w:) *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.
- Górski M., *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, RS DRUK, Rzeszów 2012.
- Homa T., *Obywatelskość. Wybrane europejskie ujęcia filozoficzne i kulturowe. Studium historyczno-hermeneutyczne*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2013.
- Homa T., *Wspólnotowość. W poszukiwaniu spoiwa wspólnoty politycznej*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2017.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, (w:) *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*.
- Jan Paweł II, *Przesłanie do uczestników VI Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych*, Rzym, 23 lutego 2000 roku.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009.
- Krąpiec M.A., *Człowiek i prawo naturalne*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1993.
- Krąpiec M.A., *O ludzką politykę, Gutenberg-Print*, Warszawa 1996.
- Krucina J., *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1972.
- Krucina K., *Wyzwolenie społeczne*, Tum, Wrocław 1995.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, (w:) *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, no 1458, Wrocław 1992.
- Łużyński W., *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2001.
- Majka J., *Etyka społeczna i polityczna*, ODiSS, Warszawa 1993.
- Majka J., *Filozofia społeczna*, ODiSS, Warszawa 1982.
- Majka J., *Jaka Polska*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1991.
- Małajny R.M., *Trzy teorie władzy*, Wydawnictwo Volumen, Warszawa 2001.
- Maritain J., *Człowiek i państwo*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1993.
- Mazur J., *Pomocniczości zasada*, (w:) *Encyklopedia katolicka*, t. XV, TN KUL, Lublin 2011.
- Millon-Delsol Ch., *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France 1992.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995.
- Novak M., *Chrześcijaństwo, kapitalizm i demokracja*, (w:) M. Novak, A. Rauscher, M. Zięba, *Chrześcijaństwo, demokracja, kapitalizm*, W Drodze, Poznań 1993.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, TN KUL, Lublin 1999.
- Piekara A., *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, (w:) *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, Studia z zakresu teorii i praktyki, red. A. Piekara, UW CSSTiRL, Warszawa 1995.
- Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Pius XI, *Quadragesimo anno*.
- Piwowski W., *Filozoficzne podstawy pluralizmu społecznego*, „Roczniki Filozoficzne” 1965, t. 13, nr 2.
- Piwowski W., *Osoba ludzka a społeczność*, „Roczniki Filozoficzne” 1964, t. 12, nr 2.
- Piwowski W., *Pomoc dla samopomocy w świetle katolickiej nauki społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1986, t. XIV, z. 1.
- Popławska E., *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2001 r. o ustroju m.st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, (w:) *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.
- Simon Y.R., *Filozofia rządu demokratycznego*, Wydawnictwo Arka, Kraków 1993.
- Skorowski H., *Moralność społeczna. Wybrane zagadnienia z etyki społecznej, gospodarczej i politycznej*, Wydawnictwo Salezjańskie, Warszawa 1996.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.
- Sobczak J., *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o kościele w świecie współczesnym*, „Gaudium et spes”.
- Stahl M., *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1989.
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2003.
- Styczeń T., *Człowiek darem. Życie, rodzina, państwo, prawo*, TN KUL, Lublin 2014.
- Sutor B., *Etyka polityczna: ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Kontrast, Warszawa 1994.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1–2.
- Szulist J., *Teologia państwa w pismach Josepha Ratzingera (Benedykta XVI)*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2016.
- Wiktorska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Liber, Warszawa 2002.
- Wuwer A., *Zasada subsydiarności. Perspektywa nauczania społecznego Kościoła*, Księgarnia św. Jacka, Katowice 2001.
- Zdyb M., *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1987.
- Zięba-Załucka H., *Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne*, (w:) *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Difin, Warszawa 2014.

**Ewolucja polskiego modelu
samorządu terytorialnego
od 1918 roku**

JACEK WOJNICKI

Profesor nauk społecznych

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytet Warszawski

Streszczenie

Artykuł omawia kwestie ewolucji samorządu terytorialnego po 1918 roku. Wskazano na genezę rozwiązań instytucjonalnych oraz praktykę ustrojową. Zasadne jest wyróżnienie dwóch podstawowych okresów rozwoju i myśli samorządowej w Polsce – pierwszy obejmuje lata 1918–1939, a drugi zaczyna się w 1989 roku. Przy projektowaniu polskiego modelu administracji samorządowej wykorzystywano rodzime tradycje i rozwiązania, ale również sięgano po doświadczenia innych państw europejskich (szczególnie Niemiec i Francji).

Abstract

The article discusses the issues of the evolution of local government after 1918. The origins of institutional solutions and systemic practice were pointed out. It is justified to distinguish two basic periods of development and local government thought in Poland – the first period covers the 1918–39 and the second one begins in 1989. While designing the Polish model of local government administration, native traditions and solutions were used as well as the experiences of other European countries (especially Germany and France).

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukazanie ewolucji polskiego modelu samorządowego, poczynając od odzyskania niepodległości przez Rzeczpospolitą. Zaczął on być kształtowany pod wpływem zarówno doświadczeń trzech (szczególnie dwóch – pruski oraz austriacki) państw zaborczych, istotnych na ziemiach polskich po 1815 roku, jak i Księstwa Warszawskiego w latach 1807–1815. W znacznie mniejszym zakresie odwoływano się do rodzimych tradycji myśli samorządowej, która zaczęła się formować pod koniec XVIII stulecia. W przedmiotowym kontekście należy nawiązać do Prawa o miastach królewskich oraz Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 roku¹.

2. Okres II RP

Twórcy niepodległego państwa (zarówno politycy, jak i naukowcy oraz eksperci) stanęli przed kilkoma ważnymi wyzwaniami na przełomie 1918 i 1919 roku. Po pierwsze, należało wybrać właściwy model władz lokalnych, który miał być realizowany w Rzeczypospolitej. Po drugie, co było nawet trudniejszym problemem organizacyjnym i koncepcyjnym, ujednoczyć rozwiązania państw zaborczych na ziemiach państwa polskiego. Powyższe wyzwania determinowały działania zarówno na niwie politycznej, ustrojowej, jak i administracyjnej. Przyjrzyjmy się pokrótce obowiązującym rozwiązaniom ustrojowym w poszczególnych dzielnicach Polski².

W zaborze pruskim samorząd terytorialny był dość dobrze zorganizowany wedle rozwiązań pruskich (po 1871 roku – ogólnie mówiąc – niemieckich). Istniały trzy szczeble administracji samorządowej: gminy, następnie struktury powiatowe oraz prowincje (Pomorze, Wielkopolska). Powyższe rozwiązania stosowano – poza wspomnianymi dzielnicami – również na Śląsku oraz Warmii i Mazurach. Z kolei ziemie Galicji (Małopolska, Podkarpacie)

¹ *Konstytucja 3 Maja 1791*, red. B. Leśnodorski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.

² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 97 i n.

funkcjonowały od kilkadziesiąt lat w oparciu o austriackie struktury samorządu gminnego oraz powiatowego. Na tym tle najgorzej prezentowały się ziemie zaboru rosyjskiego (tzw. Kongresówka), gdzie od lat 60. XIX wieku zorganizowano jedynie struktury samorządu gminnego zarówno w miastach, jak i na wsiach³. Dość szybko podjęto decyzje o rozciągnięciu struktur samorządu powiatowego na całe terytorium polskie, co oznaczało konieczność jego zorganizowania na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego. Pierwsze decyzje zapadły jeszcze pod koniec 1918 roku. Do istotnych decyzji rangi prawno-ustrojowej należy w przedmiotowym kontekście zaliczyć:

- Dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego z 27 listopada 1918 roku;
- Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych z 5 grudnia 1918 roku;
- Dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego z 13 grudnia 1918 roku;
- Dekret o organizacji policji komunalnej z 9 stycznia 1919 roku;
- Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 roku;
- Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z 4 lutego 1919 roku;
- Dekret w przedmiocie skarbowości gmin miejskich z 7 lutego 1919 roku;
- Dekret w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych z 7 lutego 1919 roku⁴.

Druga kwestia, która wymagała fundamentalnych decyzji, odnosiła się do całościowej struktury administracji samorządowej i podziału zasadniczego terytorium państwa. W sierpniu 1919 roku Sejm Ustawodawczy zdecydował o podzieleniu kraju na nowe jednostki administracyjne – usytuowane ponad szczeblem gminnym i powiatowym, a poniżej centralnego. Nazwano je województwami. Ustawa z 2 sierpnia 1919 roku ustanawiała pięć województw położonych w centralnej części państwa polskiego. Do najstarszych województw zaliczamy zatem: warszawskie, łódzkie, białostockie, lubelskie oraz kieleckie⁵.

W kolejnych miesiącach powstawały województwa na obszarze byłego zaboru pruskiego: poznańskie i pomorskie. Cztery

³ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

⁴ R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór dokumentów źródłowych*, Wydawnictwo WSP, Częstochowa 2000.

⁵ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce: zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.

kolejne województwa utworzono na obszarze Galicji, czyli dawnego zaboru austriackiego: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Najpóźniej powstały województwa na terenie Białorusi Zachodniej, po uregulowaniu kwestii granicznych na mocy traktatu ryskiego z marca 1921 roku. Chodzi o województwa: wołyńskie, poleskie oraz nowogródzkie. W 1925 roku z terenu tzw. Litwy Środkowej powstało województwo wileńskie⁶. Ostatnie – województwo warszawskie – zostało powołane w sierpniu 1938 roku na mocy Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Należy wskazać w tym miejscu, że przedwojenne województwa miały zróżnicowane statusy prawne. Dwa z nich – poznańskie i pomorskie – działały w oparciu o status wspólnoty samorządowej, który nabyły jako samorząd prowincji państwa niemieckiego. Jedno województwo – śląskie – było regionem autonomicznym z własnym Sejmem Śląskim z siedzibą w Katowicach. Pozostałe województwa miały jedynie administrację rządową z wojewodą mianowanym przez Radę Ministrów.

Pierwsze szczegółowe regulacje odnoszące się do kwestii samorządów lokalnych znalazły się w konstytucji marcowej z 1921 roku. Ustawa zasadnicza była wzorowana na akcie konstytucyjnym z czasów III Republiki Francuskiej. Również konstrukcja i istota samorządności była w znacznym stopniu inspirowana wspomnianym dokumentem. Konstytucja przewidywała podział administracyjny z trzema szczeblami samorządowymi: gminy miejskiej i wiejskiej, powiatu oraz województwa. Do kompetencji administracji samorządowej zaliczano działalność z zakresu gospodarki, kultury oraz kwestii organizacyjnych. Jednostki lokalne mogły łączyć się w związki w celu przeprowadzania pewnych wspólnych działań⁷. Prawo stanowienia w kwestiach samorządowych przysługiwało „radom obieralnym”, wobec czego wcześniej istniejące zgromadzenia i zebrania gromadzkie oraz gminne zostały przekształcone w kolegia wyborcze do rad lub zaprzestały funkcjonowania w nowym porządku normatywnym⁸.

Warto odnotować, że jednostki samorządu terytorialnego nakładały się terytorialnie z jednostkami podstawowego podziału administracyjnego państwa. Samorządowym przyznano osobowość cywilnoprawną, a także publicznoprawną. Do cech charakterystycznych uformowanego wówczas samorządu lokalnego należało współdziałanie organów wykonawczych jednostek samorządu

⁶ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 360.

⁷ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym. 1791–1997*, Rytm, Warszawa 2001, s. 179.

⁸ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 96 (reprint z 1928 roku).

terytorialnego stopnia powiatowego i wojewódzkiego z organami administracji ogólnej⁹.

Definicja samorządu terytorialnego wedle polskiego konstytucjonalisty Wacława Komarnickiego zakładała, iż jest to „samorząd korporacji terytorialnych, czyli korporacji, jakie tworzy ludność części terytorium państwowego, uznanej za jednostkę terytorialną”¹⁰.

Do słabości pierwszego okresu niepodległego bytu (1918–1928) należał w pierwszej kolejności brak jednolitych przepisów regulujących status prawny powiatów. Dopiero w 1928 roku wydano rozporządzenie prezydenta o reorganizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Przewidywało ono dwa szczeble administracji terenowej: powiaty oraz województwa. Powiaty zostały podzielone na dwa typy: ziemskie (choć nie używano tej nazwy) oraz grodzkie. Te ostatnie były tworzone w miastach, które liczyły co najmniej 75 tys. mieszkańców. Rada Ministrów mogła w wyjątkowych sytuacjach tworzyć powiaty grodzkie z mniejszych miast. Na czele powiatu stał starosta mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych (w powiecie grodzkim odpowiednio starosta grodzki). Starosta będący szefem organu administracji państwowej występował w podwójnej roli – jako przedstawiciel rządu na terenie powiatu oraz szef administracji ogólnej (zespolonej, podporządkowanej Ministrowi Spraw Wewnętrznych)¹¹.

Istotnym wydarzeniem w przedwojennej historii samorządności lokalnej było uchwalenie w marcu 1933 roku ustawy scaleniowej. Jest to popularna nazwa aktu normatywnego – Ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ujedynolicał on rozwiązania prawne odnoszące się do kwestii administracji samorządowej na całym terytorium państwa polskiego. Na jego mocy uchylono nieaktualne akty prawne z czasów zaborów oraz z pierwszego okresu istnienia II RP. Największa zaleta rozwiązań przyjętych w marcu 1933 roku polegała na wprowadzeniu jednolitego dla całej Polski ustroju gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków samorządowych¹².

Ustawa wprowadzała pięcioletnią kadencję dla organów stanowiących i kontrolnych (rad) oraz podwójną – 10-letnią dla zawodowych członków zarządu gminy. Organami stanowiącymi były od tego momentu rady gminne, miejskie oraz powiatowe.

⁹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 391.

¹⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 369 (reprint z 1922 roku).

¹¹ *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 13.

¹² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 30.

Członkami rady gminnej byli: wójt, podwójci, dwóch-trzech ławników oraz 12–20 radnych. Z kolei w skład rady miejskiej wchodziło: 12–72 radnych oraz burmistrz (prezydent miasta), który przewodniczył radzie, ale wchodził do niej z głosem stanowiącym tylko wówczas, gdy był jej członkiem na mocy dotychczasowych przepisów. Radę powiatową tworzyli natomiast starosta, członkowie wydziału powiatowego oraz radni¹³.

Na czele zarządu stał burmistrz lub prezydent miasta, a w gminach wiejskich – wójt. Ponadto w skład zarządu wchodził zastępca burmistrza (prezydenta miasta, wójta) oraz ławnicy. Zarząd gminny i miejski (zwany potocznie magistratem) podejmował decyzje kolegialne w sprawach wewnątrzorganizacyjnych: gospodarczo-majątkowych oraz finansowych. W pozostałych kwestiach, w tym w zakresie spraw zleconych, decyzje jednoosobowo podejmował wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na czele wydziału powiatowego stał z kolei starosta, który podobnie jak wojewoda był przedstawicielem rządu i szefem administracji ogólnej¹⁴.

Ustawa regulowała również w sposób bardzo rozległy i szczegółowy kwestie nadzoru nad administracją samorządową. Najważniejsze uchwały organów samorządowych wymagały zatwierdzenia przez władze nadzorcze, które jednocześnie miały prawo dokonywania inspekcji w jednostce samorządowej, a nawet do uczestniczenia w posiedzeniu rady z prawem głosu. Rady i zarządy mogły ulec rozwiązaniu z powodów sformułowanych w sposób nader ogólnikowy w regulacjach ustawowych. Do organów nadzoru – na mocy regulacji ustawowych – zaliczano starostę, wojewodę oraz Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁵.

Warto odnotować również regulacje konstytucyjne z 1935 roku odnoszące się do kwestii samorządu. Zostały one umieszczone w rozdziale „Administracja państwowa”, co oznaczało jednoznaczne zaliczenie administracji samorządowej do administracji państwowej. Zniknęły zarazem postanowienia na temat struktury wewnętrznej organów administracyjnych i samorządu. Regulacje w zakresie kwestii samorządowych zostały sformułowane w sposób sprawiający wrażenie, jak gdyby konstytucja kwietniowa powoływała je po raz pierwszy. Przewidywano funkcjonowanie samorządu terytorialnego na trzech szczeblach: gminy, powiatu i województwa¹⁶.

¹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II RP*, (w:) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, Warszawa 1992, s. 99.

¹⁴ J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Janus, Bydgoszcz 1999, s. 154.

¹⁵ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 129.

¹⁶ A. Ajnenkiel, *Konstytucja Polski...*, op. cit., s. 222.

Tytułem podsumowania organizacji administracji samorządowej w Polsce przedwojennej należy wskazać, że w 1939 roku istniały: 16 województw i jedno miasto wydzielone (stolica – Warszawa), 264 powiaty (w tym 23 grodzkie, które były również definiowane jako powiaty miejskie), 611 gmin miejskich oraz 3195 gmin wiejskich. W początkowych latach w strukturach organizacyjnych samorządu występowały znaczne odrębności wynikające z różnych tradycji państw zaborczych¹⁷.

3. Okres Polski Ludowej

Kolejny istotny okres w funkcjonowaniu samorządów lokalnych rozpoczął się w 1944 roku, wraz z przejściem władzy przez komunistów zgrupowanych w PPR. 11 września 1944 roku Krajowa Rada Narodowa (działająca jako tymczasowy komunistyczny parlament w Lublinie) uchwaliła dekret-ustawę o organizacji i zasadach działania rad narodowych¹⁸. Zostały one zdefiniowane jako „tymczasowe organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego”. Zakładano powstanie hierarchicznej struktury rad narodowych, począwszy od gminnej rady narodowej, miejskiej rady narodowej, powiatowej rady narodowej, a skończywszy na wojewódzkiej radzie narodowej. Na mocy Dekretu PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego nowe komunistyczne władze starały się przywrócić pozory odrodzenia władz samorządowych. Miały one działać w oparciu o konstrukcję rad narodowych, choć formalnie przywracano dualistyczny model administracji terenowej wzorowany na rozwiązaniach rodem z II RP. Miał on być oparty z jednej strony na organach administracji rządowej, a z drugiej – administracji samorządowej¹⁹.

Tak więc *de iure* samorządność lokalna została jesienią 1944 roku przywrócona na części ziem polskich, ale *de facto* przyjęte rozwiązania polityczne i praktyka ustrojowa nie miały wiele wspólnego z realnymi władzami lokalnymi utożsamianymi z samorządnością lokalną. Formalnie zniesienie systemu samorządów terytorialnych nastąpiło na mocy Ustawy o terenowej administracji państwowej z marca 1950 roku. Warto w tym miejscu przytoczyć argumentację ówczesnego premiera Józefa Cyrankiewicza

¹⁷ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 510.

¹⁸ A. Burda, *Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, (w:) *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976, s. 85.

¹⁹ Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1974, s. 27.

z wystąpienia sejmowego: „rozważana jest i przepracowana sprawa reformy administracji państwowej w kierunku jej dalszej demokratyzacji. Chodzi o to, aby rady narodowe, które stały się bezspornie szkołą rządzenia dla mas ludowych, które wychowały już dość duże kadry aktywu społecznego, zyskały duży autorytet, aby stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, powiatach i województwach. Pozwoli to na jeszcze pełniejsze niż dotąd wciągnięcie milionowych mas do współzrządzenia państwem, pozwoli to na jeszcze większe niż dotąd powiązanie mas pracujących”²⁰. Tak sformułowana ideologicznie wola przeorientowania nowych władz administracyjnych sprzęgnięta była jednocześnie z nasilającym się procesem stalinizacji państwa polskiego i odwzorowywania doświadczeń radzieckich w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Na mocy ustawy z 20 marca 1950 roku zniesiono urzędy samorządowe, w tym urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty oraz sołtysa. Powróciły one do polskiej rzeczywistości administracyjnej dopiero w latach 90. Na mocy wspomnianych regulacji zlikwidowano również urzędy wojewódzkie i starostwa, wydziały i zarządy oraz wprowadzono jednolitość strukturalną i funkcjonalną. W konsekwencji dokonanych zmian włączono szereg organów rządowej terenowej administracji niezespołonej do systemu organizacyjnego rad. Ustawa z marca 1950 roku utworzyła w każdej jednostce podziału terytorialnego jeden ośrodek terenowego zarządu i w rezultacie nastąpiło zatarcie podziału zadań na lokalne i ogólnopaństwowe. Rady stały się po 1950 roku organami władzy państwowej²¹.

Jak podkreślają analitycy, nowa doktryna traktowała rady narodowe jako „formę uniwersalnego wpływu obywateli na państwo”, a w praktyce politycznej Polski Ludowej ukształtowała się formuła odwrotna – „wpływu państwa na obywateli i zagwarantowania przez system rad kontroli nad inicjatywami obywateli”. Można ogólnie wyróżnić pięć kolejnych etapów funkcjonowania systemu rad narodowych: lata 1944–1950, 1950–1958, 1958–1972, 1972–1983 i 1983–1988. Wyznaczają je kolejne regulacje ustawowe, których – formalnie deklarowanym zadaniem – było reformowanie struktur administracyjnych i zwiększanie wpływu obywateli na decyzje rad. Jednakże system był „ubezwłasnowolniony politycznie – poczynając od obsadzenia ich w pseudowyborach po partyjne instruowanie w codziennej pracy rad”²².

²⁰ *Exposé z 4 lutego 1950 r.*, (w:) *Exposé premierów polskich 1918–1997*, red. B. Sygít, Zapolex, Toruń 1998, s. 496.

²¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, UMCS, Lublin 1994, s. 137.

²² A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 117.

Temat samorządu terytorialnego pojawił się w dyskusji publicznej podczas tzw. karnawału „Solidarności” na przełomie 1980 i 1981 roku. Jak wspominał Jerzy Regulski ówczesne dylematy: „było oczywiste, że odbudowa samorządu nie będzie łatwa. PRL dokonał zniszczenia świadomości obywatelskiej. Praktycznie nikt nie wiedział, na czym samorząd polega. Pokolenie, które miało doświadczenia, praktycznie już przeminęło. Udało się nam jedynie przez krótki czas korzystać z uwag profesorów Ginsberta-Geberta i Niecińskiego, którzy jeszcze przed wojną pracowali w samorządzie polskim. Początkowo niesłuchanie trudno było znaleźć nawet chętnych do podjęcia dyskusji na temat samorządu terytorialnego, rozumianego jako element władzy publicznej. Pierwszy Społeczny Zespół Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej udało się stworzyć, opierając się przede wszystkim na ludziach z Towarzystwa Urbanistów Polskich”²³.

W opracowanym wówczas dokumencie zatytułowanym „Podstawowe założenia reformy samorządu terytorialnego w Polsce”, noszącym datę 2 września 1981 roku, zapisano definicję terminu „samorządność lokalna”. Gmina miejska i wiejska była rozumiana przez zespół autorów zarówno jako jednostka terytorialna, jak i korporacja terytorialna. Za kryteria wyodrębnienia omawianych jednostek uznano: interes lokalny, istnienie własnych, specyficznych potrzeb oraz zaspokajanie ich przez samą wspólnotę w sposób samodzielny. Zadania samorządów lokalnych były definiowane z perspektywy społeczności lokalnej, czyli reprezentowania potrzeb i interesów danej społeczności oraz ochrony jakości życia. Wśród autorów omawianego dokumentu znajdujemy Grzegorza Gorzelaka, Adama Kowalewskiego, Michała Kuleszę, Andrzeja Piekarego oraz Jerzego Regulskiego²⁴.

4. Restytucja samorządu lokalnego po 1989 roku

Kwestia przywrócenia samorządności lokalnej znalazła się wśród pobocznych tematów negocjacji ówczesnej strony koalicyjno-rządowej i opozycyjno-solidarnościowej przy „okrągłym stole”. Zespół Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego rozpoczął prace 21 lutego 1989 roku. Przewodniczyli im Zbigniew Bujak i Kazimierz Secomski. Grupa ekspertów samorządowych rozpoczęła prace od posiedzenia w dniu 25 lutego 1989 roku. Jak wspominają Jerzy Regulski i Michał

²³ J. Regulski, *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014, s. 332.

²⁴ S. Michałowski, *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska- Czerniak, K. Radzik-Maruszak, UMCS, Lublin 2012, s. 20.

Kulesza: „pierwszy dzień rozmów przebiegał w atmosferze wprost idyllicznej. Wyglądało tak, jak gdyby rzeczywiście PZPR gotowa była zgodzić się na odbudowę samorządu. Pod wieczór zapisaliśmy całą listę uzgodnień. Zachęceni szybkim postępem, ustaliliśmy, że zakończymy prace w ciągu następnego, dwudniowego posiedzenia 3 i 4 marca. Jednak na początku następnego posiedzenia prof. Wojciech Sokolewicz odwołał praktycznie wszystkie, dokonane już istotne ustalenia. Stanowisko strony partyjno-rządowej uległo zasadniczemu usztywnieniu. Co chwila proszono o przerwę i telefonowano gdzieś po instrukcje. Plotka głosiła, że kontaktowano się z prof. Secomskim, ówczesnym wiceprzewodniczącym Rady Państwa, który nadzorował rady narodowe i był zdecydowanym przeciwnikiem wszelkich dalej idących reform”²⁵.

Postulat przywrócenia samorządności lokalnej znalazł się w programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” ogłoszonym 23 kwietnia 1989 roku. Zapisano w nim: „Odtworzenie autentycznego samorządu miast i gmin stanowi ważny krok ku demokracji. Samorząd musi być wyłącznym gospodarzem swego terenu, całkowicie oddzielnym od administracji państwowej. Rady muszą być wybierane w wyborach wolnych i demokratycznych. Dopiero spełnienie tych warunków nada sens posiadaniu własnego mienia i własnych finansów. Miasta i gminy powinny mieć prawo do łączenia się w związki i być chronione przed ingerencją województw i władz centralnych”²⁶.

Po utworzeniu rządu przez przedstawiciela solidarnościowej opozycji hasło restytucji samorządności lokalnej stało się realne jak nigdy po 1945 roku. Zapowiedź zmian w funkcjonowaniu struktur administracji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem usamorządowania gmin, znalazła się w programie rządu zaprezentowanym na forum Sejmu na sesji w dniu 12 września 1989 roku²⁷.

Tadeusz Mazowiecki, szef Rady Ministrów, która wprowadziła reformę gminną, wspominał po latach: „państwo polskie w 1989 r. było zupełnie inne niż obecnie. Program, który stał przed nami, dotyczył zmiany ustrojowej, która obejmowała trzy wielkie dziedziny. Były to demokratyzacja państwa, transformacja gospodarcza i reorientacja polityki zagranicznej. Wchodząc do Urzędu Rady Ministrów, zdawałem sobie sprawę z tego, że we wszystkich tych dziedzinach musimy działać stanowczo,

²⁵ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 120.

²⁶ *Program wyborczy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”*, (w:) *Polska. Wybory '89*, Wydawnictwo Andrzej Bonarski, Warszawa 1989, s. 73.

²⁷ *Polacy rozpoczynają nową kartę swej historii*, (w:) *Tadeusz Mazowiecki. Polityk trudnych czasów*, United Publishers Ltd. – Presspublica Sp. z o.o., Warszawa 1997, s. 181.

ale zarazem rozważnie. (...) Kolejny wielki problem decyzyjny to reforma samorządowa. Naszym założeniem było, aby zarówno przekształcana nowa administracja rządowa, jak i powoływana od początku samorządowa nie stały się od samego początku kontrowersyjne, a współdziałały ze sobą. To wszystko trzeba było przygotować²⁸. Praca nad przygotowaniem reformy administracyjnej polegającej na odtworzeniu po 50 latach administracji samorządowej została podzielona na segment rządowy, za który odpowiadał pełnomocnik Jerzy Regulski, oraz parlamentarny ze szczególną pozycją Senatu I kadencji.

Jak wspominał prace przygotowawcze do reformy administracyjnej Jerzy Regulski: „w tym czasie przekazałem premierowi notatkę przedstawiającą podstawowe problemy związane z budową samorządu terytorialnego. Chodziło mi o to, aby lepiej zrozumiał zakres reformy i aby wziął go pod uwagę w swoich zamierzeniach. Napisałem, że odbudowa samorządu wymaga podstawowych działań w trzech sferach życia publicznego: 1. Legislacyjnej, gdyż dotyczy zmiany ustroju; 2. Społecznej, gdyż konieczne jest przygotowanie społeczeństwa do nowych zadań i do odpowiedzialności; 3. Instytucjonalnej, gdyż trzeba będzie przebudować istniejące struktury administracyjne i gospodarcze²⁹”.

W efekcie prac legislacyjnych prowadzonych przez Sejm X kadencji i Senat I kadencji na posiedzeniu w dniu 8 marca 1990 roku uchwalono ustawy wprowadzające reformy samorządowe na szczeblu podstawowym. Parlament dokonał wówczas stosownej nowelizacji Konstytucji z 1952 roku, uchwalił Ustawę o samorządzie terytorialnym oraz Ordynację do rad gmin. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 22 marca 1990 roku uchwalono Ustawę o pracownikach samorządowych oraz terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Na dwóch kolejnych posiedzeniach Sejmu przyjęto również przepisy wprowadzające Ustawę o samorządzie terytorialnym (10 maja 1990 roku), Ustawę o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw oraz Ustawę o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (18 maja 1990 roku)³⁰.

Regulacje ustawowe definiowały gminę w dwóch kategoriach – prawnosocjologicznej jako wspólnota samorządowa oraz jako jednostkę podziału terytorialnego. Ustawodawca ustalał tryb tworzenia i przekształcania gmin. Tworzenie, łączenie, podział

28 K. Raczkowski, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2015, s. 186.

29 J. Regulski, *Życie splecione...*, op. cit., s. 435.

30 E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1994, s. 156.

i znoszenie gmin, jak również ustalanie nazwy gminy i jej siedziby należy do zadań Rady Ministrów, która podejmuje decyzje w formie rozporządzenia. Powyższe zmiany wymagają przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych miejscowości³¹.

W regulacjach ustawowych przyjęto konstrukcję dwóch organów w gminie, tzn. stanowiąco-kontrolnego oraz wykonawczego. Rada gminy mogła stanowić we wszystkich kwestiach, które nie mogły być zastrzeżone do kompetencji referendum oraz innych podmiotów. Radę określono jako organ o właściwości ogólnej, który został uprawniony do podejmowania i realizowania wszystkich spraw zastrzeżonych przez regulacje ustawowe do kompetencji gminy³². Liczba radnych została ustalona na mocy regulacji ustawowych i była uzależniona od liczby mieszkańców danej wspólnoty gminnej. Mieściła się w przedziale 15 do 100 radnych. Pierwsza liczba odnosiła się do najmniejszych gmin nieprzekraczających 4 tys. mieszkańców, a druga – do największych gmin miejskich w Polsce³³.

Z kolei zarząd gminy został zdefiniowany jako organ wykonawczy, w skład którego wchodził pierwotnie wójt (burmistrz, prezydent) jako przewodniczący zarządu, jego zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu. Burmistrz pełni obowiązki przewodniczącego zarządu w gminie, w której siedziba władz mieści się w gminie miejskiej. Z kolei w miastach, które liczą powyżej 100 tys. mieszkańców, przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. Tytuł taki przysługiwał również w miastach, w których w maju 1990 roku prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym³⁴. Na mocy nowelizacji ustawy z września 1995 roku obniżono dolną granicę określającą liczebność zarządu gminy – do trzech członków. Miało to służyć usprawnieniu procesu wyłaniania zarządu oraz jego funkcjonowania w małych gminach wiejskich. Zasadą ustrojową pozostawało to, że członkowie zarządu byli wybierani spośród radnych. Jedynie przewodniczący zarządu, a także jego zastępcy mogli pochodzić spoza składu rady³⁵.

Pierwsze wybory do rad samorządowych zostały zarządzane na 27 maja 1990 roku i były to *de facto* pierwsze po wojnie wolne i demokratyczne wybory powszechne w Polsce (nie licząc elekcji do Senatu 4 i 18 czerwca 1989 roku). Zanotowano dość niską frekwencję sięgającą 42,27% uprawionych. Jak zauważa historyk

31 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 82.

32 E. Zieliński, *Kształtowanie modelu samorządu terytorialnego*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 1993, s. 247.

33 J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe INPiD, Poznań 1996, s. 91.

34 E. Zieliński, *Kształtowanie modelu...*, op. cit., s. 249.

35 J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 93.

dziejów najnowszych Antoni Dudek: „tak niskie zainteresowanie podyktowane było z jednej strony poczuciem frustracji i zagubienia wielu ludzi w nowej rzeczywistości ekonomicznej, z drugiej zaś nieudolnością całego obozu solidarnościowego – w tym zwłaszcza rządu – do ożywienia entuzjazmu społecznego i uświadomienia Polakom znaczenia demokracji lokalnej”³⁶. Zwycięzcą elekcji samorządowej z 1990 roku był szeroki ruch komitetów obywatelskich, ostatni raz ubiegający się o mandaty radnych jako zjednoczony. Zdobył on łącznie ponad 55% oddanych ważnych głosów. Szczególnie wysokie zwycięstwo odniesiono w miastach wielkich (powyżej 100 tys. mieszkańców) i średnich (powyżej 50 tys. mieszkańców). Relatywny sukces odniosło PSL w gminach wiejskich w Polsce wschodniej i środkowej. SdRP jako następczyni PZPR – ugrupowanie Aleksandra Kwaśniewskiego i Leszka Milera – w miastach wojewódzkich uzyskało średnio 7,6% oddanych głosów. Z liczących się ugrupowań odnotować należy też Stronnictwo Demokratyczne (3–4% oddanych głosów) oraz Konfederację Polski Niepodległej, która w licznych ośrodkach miejskich (Kraków, Lublin, Nowy Sącz, Toruń) uzyskała ponad 6% oddanych głosów. Kandydaci oraz ich listy zgłoszone przez tzw. grupy obywateli (46% ogółu kandydatów) zdobyli 24,75% głosów oraz 39% mandatów. Odnosiło się to głównie do gmin wiejskich³⁷.

Istotnym wydarzeniem w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej i „zakorzenieniu” jej w ładzie ustrojowym było uchwalenie tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku. Pełna nazwa aktu prawnego brzmiała: Ustawa konstytucyjna o wzajemnych relacjach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą i o samorządzie terytorialnym. Godzi się odnotować to, iż była to już trzecia tzw. mała konstytucja w XX-wiecznych dziejach polskiego konstytucjonalizmu, ale pierwsza, która nie tylko odnosiła się do kwestii samorządności lokalnej, lecz także zawierała stosowne terminy w nazwie dokumentu. Kwestie samorządu terytorialnego zostały opisane w piątym rozdziale³⁸. W konstytucji powtórzono zasadnicze regulacje zawarte w noweli z 8 marca 1990 roku. Z nowych regulacji należy odnotować wskazanie, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jednocześnie ustrojodawca dopuszczał utworzenie innych jednostek na mocy regulacji ustawowej (art. 70 pkt. 4). Zdefiniowano wybory do organów stanowiących, podając następujące kryteria elekcji:

³⁶ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007, s. 80.

³⁷ J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 80.

³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Część I, Liber*, Warszawa 1997, s. 26.

powszechność, równość i tajność. Równocześnie zadeklarowano możliwość przeprowadzania referendum lokalnego (art. 72). Określono, iż wśród dochodów samorządowych wyróżniamy dochody własne, subwencje i dotacje (art. 73)³⁹.

Należy odnotować, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku zawiera najszersze regulacje odnoszące się do zagadnień samorządności lokalnej i regionalnej. Obejmują one łącznie 12 artykułów rozmieszczonych w rozdziale pierwszym „Rzeczpospolita” (art. 15–16) oraz siódmym „Samorząd terytorialny” (art. 163–172). Konstytucja nie rozstrzyga struktur administracji samorządowej. Stosowna regulacja stwierdza, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki – zarówno samorządu lokalnego, jak i regionalnego – mogą być utworzone na mocy ustawy (art. 164). Spór pomiędzy ugrupowaniami tworzącymi ówczesną koalicję konstytucyjną (tj. SLD, PSL, UW oraz UP) uniemożliwił wpisanie do regulacji konstytucyjnych samorządu powiatowego⁴⁰. Jednocześnie ustrojodawca zadeklarował, iż wybory do rad samorządowych będą odbywały się przy uwzględnieniu formuły bezpośredniości, równości, powszechności i przeprowadzane będą w głosowaniu tajnym. Warto odnotować, iż ustrojodawca nie ustala w sposób precyzyjny zasad i trybu wyborów organów wykonawczych. Szczegóły wyborów przesądzać ma bowiem stosowna regulacja ustawowa⁴¹. Sejm skorzystał z przysługującego mu prawa w przedmiotowym zakresie w czerwcu 2002 roku, przygotowując i uchwalając ustawę o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴².

5. Reforma powiatowa i wojewódzka

Drugi etap reformy samorządowej przypadł na czas rządu Jerzego Buzka. Po latach premier tak wspominał wprowadzone zmiany administracyjne: „przywróciliśmy powiaty, wprowadziliśmy nowy podział kraju na samorządowe województwa-regiony. Województwa na początku nie miały zbyt dużo pieniędzy, ale wiedziałem, że za kilka lat dostaną z UE potężny zastrzyk funduszy, którymi będzie mógł dysponować marszałek województwa i od niego, jako gospodarza terenu, będzie bardzo wiele zależało. Bo to samorząd

³⁹ *Mała Konstytucja w procesie zmian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

⁴⁰ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, op. cit., s. 387.

⁴¹ *Konstytucje polskie 1918–1998*, red. T. Mołdawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 474.

⁴² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 202.

zdecyduje o wizji rozwojowej i przyszłości regionu”⁴³. Wypowiedź powyższa „razi” zbyt dużym urzędowym optymizmem, szczególnie w kontekście chaosu, który towarzyszył wprowadzaniu reformy samorządowej w 1998 roku. Ostatecznie została ona uzależniona od zgody prezydenta, który wywodził się z innego obozu politycznego i mógł zablokować zmiany rządowe. Ostatecznie wprowadzono dodatkowo cztery województwa (z planowanych w materiałach rządowych 12 wybrano ostatecznie przypadkową liczbę 16, nawiązując *post factum* do kontynuacji przedwojennej „szesnastki” – przy czym osiem województw z okresu II RP nie mieści się obecnie w granicach państwa polskiego).

Na posiedzeniu Sejmu 5 czerwca 1998 roku przesądzono o dalszych losach reformy administracyjnej, uchwalając dwie kluczowe ustawy samorządowe – o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Obowiązujący od stycznia 1999 roku model polskiego samorządu terytorialnego jest zbudowany na powstających z mocy prawa gminnych wspólnotach samorządowych, lokalnych wspólnotach samorządowych ukształtowanych w powiatach oraz regionalnych wspólnotach samorządowych ukształtowanych w województwach. Członkami wspólnot samorządowych są mieszkańcy danej gminy, danego powiatu lub województwa. Związek z daną korporacją samorządową powstaje nie tylko z faktu zameldowania, ale ze względu na stałe zamieszkiwanie⁴⁴.

Konstrukcja organów w powiecie i samorządowym województwie została zbudowana na wzorze gminnym. W powiecie organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu, a w samorządowym województwie – sejmik województwa. Z kolei kolegialnym organem wykonawczym w powiecie jest zarząd powiatu na czele ze starostą, a w samorządowym województwie – zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa. Zarówno w przypadku powiatu, jak i samorządowego województwa organ wykonawczy musi być wybrany przez dany organ stanowiący w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników elekcji przez pełnomocny organ wyborczy. W przeciwnym wypadku organ stanowiący ulega rozwiązaniu z mocy prawa i przeprowadzane są wybory przedterminowe w danej jednostce samorządowej⁴⁵.

Ustawodawca powołał dwa rodzaje powiatów, tzn. ziemskie oraz grodzkie. Jak deklarował Michał Kulesza: „konstruowanie mapy powiatowej wymagało doprecyzowania ogólnie ustalonych

⁴³ Jerzy Buzek, *Reformator na całą kadencję*, (w:) J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 1999, s. 189.

⁴⁴ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2007, s. 117.

⁴⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 109 i n. oraz 160 i n.

przez Konstytucję kryteriów budowy podziału zasadniczego kraju. Mapa ta bowiem powinna uwzględniać przewidziane właśnie dla powiatu funkcje. W ten sposób przy ich kreacji uwzględniono następujące kryteria: 1. Kryterium akceptacji społeczności lokalnych reprezentowanych przez ich formalne organizacje; 2. Kryterium historyczno-kulturowe; 3. Kryterium gospodarcze; 4. Kryterium potencjału instytucjonalnego użyteczności publicznej oraz 5. Kryterium geograficzne”⁴⁶. Na mocy uchwały Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku utworzono 308 powiatów ziemskich oraz 65 powiatów grodzkich (czyli miast na prawach powiatu). Z dniem 1 stycznia 2002 roku Rada Ministrów utworzyła kolejne siedem powiatów ziemskich (np. leski, gołdapski, brzeziński).

W lipcu 1998 roku Sejm uchwalił nową ordynację do rad samorządowych – rad gminnych, powiatowych i sejmików województw. Zasady zgłaszania kandydatów, prowadzenia kampanii oraz przydzielania mandatów radnych wskazywały na preferowanie wielkich ugrupowań w kontrze do lokalnych komitetów wyborczych. W parlamencie zdominowanym przez AWS, SLD oraz UW zwyciężyła tendencja traktowania nowych szczebli administracji jako kolejnych pól konfrontacji partyjnej⁴⁷. Oznaczało to dalsze upartyjnianie samorządów, niezależnie od barw politycznych i profili ideowych ugrupowań partyjnych. Administracja samorządowa stała się przedmiotem „łupów partyjnych” i miejscem przechowywania działaczy aparatów partyjnych.

Ostatnią istotną zmianą dotyczącą funkcjonowania administracji samorządowej jest ta odnosząca się do wprowadzenia bezpośrednio wyborów organu wykonawczego w gminie. Na mocy ustawy z 20 czerwca 2002 roku przesądzono – o czym należy szczególnie pamiętać – o dwóch sprawach. Po pierwsze, o konstrukcji organu wykonawczego na szczeblu podstawowym – w miejsce kolegialnego utworzono monokratyczny. Po wtóre, wyposażono mieszkańców w prawo wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dotychczas elekcja miała bowiem charakter pośredni⁴⁸.

Warto w tym miejscu przywołać słowa jednego z twórców reformy administracyjnej Michała Kuleszy. W kontekście zmian decentralizacyjnych w obrębie struktury administracji publicznej prawnik mówił: „w ramach trwającej ponad 10 lat transformacji ustroju administracyjnego ustanowiono na nowo główne segmenty

⁴⁶ M. Kulesza, *Kryteria podziału powiatowego*, (w:) M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Municipium SA, Warszawa 2008, s. 250.

⁴⁷ A. Piasecki, R. Michalak, *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016, s. 297.

⁴⁸ K. Tybuchowska-Hartlińska, *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2012, s. 124.

zarządzania publicznego – właśnie w kilku skalach terytorialnych: rząd wraz z administracją rządową (centralną i terenową) oraz samorząd regionalny (w szesnastu województwach) i samorząd lokalny (w gminach i powiatach). Zwłaszcza ustrój terytorialny został ukształtowany prawidłowo, łącząc konieczną zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych z niezbędną w demokracji siłą więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, charakterystycznych dla niemal wszystkich wspólnot samorządowych poszczególnych szczebli⁴⁹.

Interesująca wydaje się refleksja socjologa Antoniego Z. Kamińskiego, który zwraca uwagę na brak strategicznego i długotrwałego wysiłku w budowie koncepcji rozwojowych i modernizacyjnych państwa. Jak konkluduje: „przyjrzyjmy się z tej perspektywy losom najśmielszych i dotąd ostatnich, oczywiście kompleksowych zamierzeń reform funkcjonowania państwa w ostatnim dwudziestoleciu, po zmianach z lat 1989–1990. Są to programy zmian strukturalnych wdrożone przez rząd koalicji AWS-UW: reforma administracji państwa (samorządowa) oraz powołanie korpusu służby cywilnej, reforma edukacji, systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Rząd ten podjął kilka potrzebnych reform państwa, nie bacząc na opór dotkniętych nimi grup interesów. (...) Stosunkowo obronną ręką, wśród tych manifestacji patologicznego uczenia się, wyszła reforma samorządowa, a to z tego względu, że od razu powstała wokół niej silna grupa interesu – środowisko samorządowe⁵⁰.

W tym kontekście należy również odczytywać słowa Jerzego Regulskiego podsumowującego wysiłek tworzenia wspólnot lokalnych: „na przebieg procesów reformatorskich i ich skutki wpływały, z jednej strony, podejmowane inicjatywy, a z drugiej zaś, wszelkie opory i przeszkody, które je hamowały, a niekiedy wręcz uniemożliwiały. Reformowanie państwa nie jest bowiem zabiegiem technicznym, ale działaniem na wskroś politycznym. Zmian prawnych i instytucjonalnych nie można oddzielać nie tylko od potrzeb i nastawienia społeczeństwa, ale i od gry różnych sił politycznych i grup nacisku. Doświadczenia całego okresu przemian w Polsce wyraźnie na to wskazują⁵¹.

Ustawa o samorządzie gminnym od 2001 roku ograniczała liczbę radnych. W gminach liczących do 20 tys. mieszkańców rada

49 M. Kulesza, *Stoń (europejski) a sprawa polska*, (w:) *III Rzeczpospolita w trzydziestu odślonach. Nadzieje i rozczarowania po 1989 roku*, red. A. Kostarczyk, Świat Książki, Warszawa 2004, s. 346.

50 A.Z. Kamiński, *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 130.

51 J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 8.

liczyła 15 radnych, do 50 tys. mieszkańców – 21 radnych, do 100 tys. mieszkańców – 23 radnych, do 200 tys. mieszkańców – 25 radnych. Na każde dalsze rozpoczęcie 100 tys. mieszkańców przypadało kolejnych trzech radnych, ale rada gminna nie mogła liczyć więcej niż 45 radnych⁵². Podobne ograniczenia zastosowano w przypadku rad powiatowych i sejmików województw. I tak rady powiatu liczyły 15 radnych w przypadku powiatów liczących do 40 tys. mieszkańców, a na kolejne rozpoczęcie 20 tys. przypadało po trzech radnych. Ustawodawca jednocześnie określił, iż liczba radnych nie może przekraczać 39⁵³. Z kolei na szczeblu województwa samorządowego ustawodawca określił, iż sejmik składa się z 30 radnych wybranych w województwach o liczbie ludności nie przekraczającej 2 milionów, a kolejnych 3 radnych przypada na kolejne rozpoczęcie pół miliona mieszkańców⁵⁴.

6. Podsumowanie

Zaprezentowano pokrótce ewolucję samorządów terytorialnych w państwie polskim w ciągu ostatnich stu lat. Starano się wskazać na węzłowe problemy instytucjonalne i organizacyjne władz lokalnych i regionalnych oraz na kolejne etapy zmian administracyjnych. Zasadne wydaje się wyróżnienie dwóch okresów rozwoju myśli i praktyki samorządowej – II i III RP. Po 1990 roku, gdy nastąpiła restytucja samorządności terytorialnej, nawiązywano do pewnych rozwiązań sprzed 1990 roku, ale głównie koncentrowano się na modelach występujących w państwach skonsolidowanych demokracji zachodnioeuropejskich (Niemcy, Francja). Do sukcesów tego okresu należy zaliczyć dokończenie reformy regionalnej, która była zadeklarowana już w regulacjach konstytucji marcowej z 1921 roku, ale została wprowadzona dopiero pod koniec lat 90. XX wieku. Z rozwiązań instytucjonalnych nie udało się ustawodawcy rozstrzygnąć kwestii wprowadzenia służby cywilnej na poziomie urzędów administracji samorządowej, co powoduje wykorzystywanie jej w partyjnym „systemie łupów” i niekorzystnie wpływa na proces modernizacji i profesjonalizacji kadr urzędniczych.

52 E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 274.

53 *Samorząd terytorialny. Zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r.*, red. L. Rajca, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Katowice-Kielce 2001, s. 162.

54 *Ibidem*.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce: zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym. 1791–1997*, Rytm, Warszawa 2001.
- Balaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2007.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Burda A., *Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, (w:) *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007.
- Exposé z 4 lutego 1950 r.*, (w:) *Exposé premierów polskich 1918–1997*, red. B. Sygit, Zapolex, Toruń 1998.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Część I*, Liber, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II RP*, (w:) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, Warszawa 1992.
- Jerzy Buzek. *Reformator na całą kadencję*, (w:) J. Sadecki, Trzynastu. *Premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 1999.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kamiński A.Z., *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, reprint z 1922 roku.
- Konstytucja 3 Maja 1791, red. B. Leśnodorski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Konstytucje polskie 1918–1998*, red. T. Mołdawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.
- Kulesza M., *Kryteria podziału powiatowego*, (w:) M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Municipium SA, Warszawa 2008.
- M. Kulesza, *Słoń (europejski) a sprawa polska*, (w:) *III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach. Nadzieje i rozczarowania po 1989 roku*, red. A. Kostarczyk, Świat Książki, Warszawa 2004.
- Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1974.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Mała Konstytucja w procesie zmian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Michałowski S., *Spoleczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska- Czerniak, K. Radzik-Maruszak, UMCS, Lublin 2012.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1994.
- Piasecki A., Michalak R., *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe INPiD, Poznań 1996.
- Polacy rozpoczynają nową kartę swej historii*, (w:) Tadeusz Mazowiecki. *Polityk trudnych czasów*, United Publishers Ltd. – Presspublica Sp. z o.o., Warszawa 1997.
- Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Program wyborczy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”*, (w:) *Polska. Wybory '89*, Wydawnictwo Andrzej Bonarski, Warszawa 1989.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Raczkowski K., *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2015.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014.
- Samorząd terytorialny. Zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r.*, red. L. Rajca, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Katowice-Kielce 2001.
- Ślugocki J., *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Janus, Bydgoszcz 1999.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, reprint z 1928 roku.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, UMCS, Lublin 1994.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór dokumentów źródłowych*, Wydawnictwo WSP, Częstochowa 2000.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2012.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Zieliński E., *Kształtowanie modelu samorządu terytorialnego*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 1993.



3

**Procedury działania
i sposoby realizacji
zadań publicznych**

**Prawne formy realizacji zadań publicznych
we współczesnej administracji publicznej.
Kilka uwag na temat tworzenia
przez ustawodawcę hybrydowych prawnych
form działania w administracji publicznej**

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ

Doktor nauk prawnych

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy

im. Jana Długosza w Częstochowie

Streszczenie

Prawne formy działania we współczesnej administracji publicznej stanowią przedmiot wzmożonej dyskusji w środowisku przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji. Podstaw należy upatrywać w tworzonych przez ustawodawcę nowych zadaniach publicznych, które są odpowiedzią na rosnące i zmieniające się potrzeby społeczeństwa. Często zadania te dotyczą takiej sfery przedmiotowej, która jest na styku prawa publicznego i prawa prywatnego, przez co unormowanie prawnych form dla nich bywa trudne. W konsekwencji ustawodawca nie korzysta z form prawnych ugruntowanych już w nauce i prawie, ale tworzy nowe, które mają cechy charakterystyczne zarówno dla prawa administracyjnego, jak i cywilnego, czyli tzw. hybrydowe prawne formy.

Abstract

Legal forms of action in contemporary public administration are the subject of intensified discussion in the environment of representatives of the doctrine of administrative law and administration. The foundations should be found in the new public tasks created by the legislator, which are a response to the growing and changing needs of the society. These tasks often relate to such a subject sphere which is at the junction of public law and private law. Hence, it is difficult to regulate legal forms for them. As a consequence, the legislator does not use already well-established forms in legal science and law, but creates new ones that have characteristic features both for the law of administration and civil law, i.e., hybrid legal forms.

1. Wprowadzenie

W wyniku przemian ustrojowych po 1989 roku można zauważyć pewnego rodzaju tendencje w działaniach ustawodawcy co do tworzenia nowych zadań publicznych. Zadania te były nie tylko reakcją na zaistniałe zmiany ustrojowe, gospodarcze czy ekonomiczne, lecz przede wszystkim na rosnące nowe zapotrzebowania społeczne. Można odnieść wrażenie, że w pewnym okresie to potrzeby społeczeństwa wyznaczały działanie prawodawcy w zakresie przedmiotowych regulacji zadań publicznych. Niemniej, biorąc pod uwagę obowiązującą definicję zadań publicznych, należy stwierdzić, że wymaga ona aktualizacji czy też redefinicji.

Zagadnienia związane z zadaniami publicznymi ściśle łączą się z określeniem ich formy realizacji, w szczególności w odniesieniu do tych zadań, które były uregulowane na przestrzeni ostatnich lat. Aktualnie można zauważyć dwa kierunki działań prawodawczych ustawodawcy w ustanawianiu prawnych form działań administracji publicznej: stanowienie umowy cywilnoprawnej jako dominującej formy realizacji zadań publicznych (konkretnej grupy zadań pod względem przedmiotowym) oraz tworzenie hybrydowych prawnych form działania, które mają cechy typowe zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego. To właśnie hybrydowe prawne formy realizacji zadań publicznych wywołują wzmożoną dyskusję w środowisku naukowym. Przede wszystkim dlatego, że przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji nie zawsze podzielają to samo stanowisko co do klasyfikacji prawnych form w prawie administracyjnym, w szczególności tych, które łączą w sobie cechy dwóch gałęzi prawa. I tak jest na przykład w odniesieniu do kontraktu socjalnego, który czasami określany jest jako umowa cywilnoprawna, choć nią nie jest – co zostanie wskazane w dalszej części artykułu.

W związku z powyższym uważam, że prawne formy działania administracji publicznej stanowią tematykę, która wymaga wzmożonych badań nad usystematyzowaniem poszczególnych form¹, a także doprecyzowaniem ich cech stanowiących o ich kategorii prawnej. Chciałabym podjąć się zagadnień związanych z nowymi formami prawnymi, które określam jako hybrydowe.

¹ Podobne stanowisko wyraża: I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 4, s. 41–55.

2. Prawne formy działania według doktryny

Prawne formy działania administracji publicznej stanowią od kilku lat przedmiot wzmoczonej dyskusji przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji. Pojęcie prawnych form działania zostało co prawda zdefiniowane², jednak nie jest ono jednoznacznie i powszechnie akceptowane w środowisku naukowym. Dodatkowo przemiany w administracji publicznej, chociażby w odniesieniu do tworzenia nowych zadań publicznych, przyczyniają się do tego, że dotychczas przyjęty w doktrynie podział³ prawnych form działania administracji publicznej stał się niewystarczający. Powodem jest to, że występuje wzajemny wpływ (oddziaływanie) ustawodawcy na administrację publiczną i administracji publicznej na ustawodawcę. Oczywiście kluczowy podział prawnych form działania na publicznoprawne (władcze oraz niewładcze) i prywatnoprawne nadal jest aktualny⁴. Rzecz w tym, że nie jest

² Przez prawne formy działania należy rozumieć wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 138.

³ Według M. Zimmermanna układ prawnych form ukazuje różnice występujące pomiędzy działaniami prawnymi a faktycznymi. Działania prawne nakierowane są na wywoływanie określonych skutków prawnych zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. Natomiast działania faktyczne, które mają bardzo różny charakter, a niekiedy określane są jako czynności materialno-techniczne (np. czynności egzekucyjne, wydawanie dokumentów, poświadczeń), również mogą wywoływać skutek prawny, choć nie będący zamierzeniem działającego. Por. M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, (w:) *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, PWN, Warszawa 1956, s. 320 i n. Najczęściej przywołuje się katalog prawnych form działania administracji określony przez J. Starościaka, tj.: stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, zawieranie porozumień administracyjnych, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych. Powyższa grupa prawnych form działania występuje w stosunkach zewnętrznych administracji. W przypadku wystąpienia stosunków wewnętrznych nie będziemy mieć do czynienia z zawieraniem porozumień, ugod i umów, a stanowienie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących i wydawanie aktów administracyjnych przybierze postać polecenia służbowego. Zob. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk 1978, s. 45.

⁴ W literaturze prawniczej występuje rozróżnienie na zewnętrzne i wewnętrzne formy działania administracji. Według Z. Niewiadomskiego do zewnętrznych form działania administracji należy zaliczyć: akt normatywny, akt administracyjny, przyrzeczenie administracyjne, umowę, porozumienie administracyjne,

do końca możliwe przypisanie danej formy prawnej do konkretnej klasyfikacji. Przyczyn należy szukać w zatarciu jasnych granic podczas procesu prawotwórczego prawnych form działania typowych dla prawa publicznego i prawa prywatnego. Coraz częściej prawodawca ustanawia umowę cywilnoprawną jako podstawową formę realizacji zadań publicznych, co widoczne jest przy realizacji zadań z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego, zamówień publicznych, ale także przy przekazywaniu zadań podmiotom administrującym⁵.

działania materialne. Natomiast w drugiej grupie wymienia: polecenie służbowe, czynności planistyczne, czynności techniczno-wykonawcze. Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, Z. Cieślak, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 128–138. Z kolei klasyfikacja dokonana przez E. Ochendowskiego ma swoje źródło w rozważaniach dokonanych przez M. Zimmermanna. Autor wyróżnia wśród prawnych form działania administracji dwie kategorie: czynności prawne i inne działania administracji, które nie polegają na wydawaniu aktów prawnych i nie są jednocześnie czynnościami prawnymi. Czynności prawne polegają na objawieniu woli organu administracji w celu wywołania określonych skutków prawnych (powstania, zmiany lub zniesienia stosunków prawnych). Czynności te można podzielić na dwie grupy: działania władcze (tzw. imperium) i niewładcze (tzw. akty gestii). Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 159. Według stanowiska E. i E. Ury „cechą działań władczych jest to, że organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego. Druga zaś strona tego stosunku prawnego musi podporządkować się woli organu (...)”. Natomiast działania podejmowane w formach niewładczych „(...) są podejmowane według normy prawa cywilnego (umowy cywilnoprawnej), albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu”. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 2006, s. 89. Charakterystycznego podziału prawnych form działania administracji dokonuje A. Błaś. Autor wyróżnia: akty administracyjne (decyzje, zezwolenia, koncesje, licencje), akty normatywne, formy działań faktycznych (działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym, działania informacyjne administracji, działania faktyczne zmierzające do nawiązywania współpracy z obywatelami, formy działań faktycznych w stosowaniu prawa), umowy (cywilnoprawne, publicznoprawne). Por. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 294. Według klasyfikacji dokonanej przez J. Zimmermanna prawne formy działania można podzielić na określone kryteria: skutku prawnego (działania prawne, działania faktyczne), stosunku do obowiązującego prawa (działania polegające na stanowieniu prawa i na stosowaniu prawa), charakteru działania prawnego (działania administracyjnoprawne i czynności cywilnoprawne), sfery skutku prawnego (działania zewnętrzne i działania wewnętrzne), adresata skutku prawnego (działania indywidualne i działania generalne). J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 337–340.

⁵ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 96.

Wbrew pozorom prawne formy działania o charakterze hybrydowym stają się coraz częstszą formą regulowaną w polskim prawie⁶. Analizując część materialną prawa administracyjnego, można zauważyć, że ustawodawca posługuje się tą formą częściej aniżeli prawnymi formami typowymi dla prawa administracyjnego, tj. decyzjami administracyjnymi. Bazując na doktrynie prawa administracyjnego, należałoby stwierdzić, że w prawie administracyjnym (które jest częścią prawa publicznego) powinny dominować prawne formy działania typowe dla tej gałęzi prawa, w szczególności te o charakterze władczym. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że organ administracji publicznej, korzystając z władztwa administracyjnego, powinien załatwić sprawę – co do jej istoty – w drodze decyzji administracyjnej. W każdym przypadku o formie realizacji zadania publicznego przez organ administracji publicznej decyduje normodawca przez ustanowienie konkretnego przepisu prawnego, który stanowi podstawę działania organu. Organ administracji publicznej nie może podejmować działań w dowolnej dla siebie prawnej formie. Oznacza to, że każdorazowo przesądza o tym ustawodawca. Oczywiście wspomniana praktyka ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Niemniej moim zdaniem takie działanie należy uznać za w pełni zasadne. Samodzielność organu administracyjnego, jeśli chodzi o wybór prawnej formy realizacji zadania, mogłaby stwarzać niebezpieczeństwo nadużyć władztwa administracyjnego, ale także stosowania zróżnicowanych form wobec jednego działania w skali Polski.

Choć nie jestem zwolennikiem narzucania i ograniczania sposobów wykonywania zadań, to w tym przypadku w pełni uzasadniona jest działalność prawodawcza. Należy pamiętać jeszcze o jednej ważnej kwestii. Mianowicie: swoboda działania jest immanentną cechą prawa prywatnego. Oczywiście są ustanowione prawne ramy tej swobody oraz podstawowe jej warunki, niemniej w myśl zasady swobody umów to strony decydują o treści i sposobie realizacji przedmiotu zawieranej umowy. Zasada ta jest uregulowana w art. 3531 k.c.⁷ i zajmuje naczelne miejsce wśród zasad obowiążających w prawie zobowiązań, przy czym uznano jednocześnie autonomię jednostki przy kształtowaniu zobowiązań umownych⁸.

⁶ Zob. P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 190–196.

⁷ Szerzej: P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 3531 k.c. Konstrukcja prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2005; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1985, t. 10, s. 7 i n.; M. Safjan, *Zasada swobody umów*, „*Państwo i Prawo*” 1993, nr 4.

⁸ Zdaniem W. Czachórskiego zasada swobody umów ma kilka znaczeń. Po pierwsze, podmioty zawierające umowę mają pełną swobodę co do tego, czy chcą zawiązać między sobą stosunek obligacyjny, i od ich woli zależy zatem samo

W pełni popieram także stanowisko Z. Leońskiego, zdaniem którego prawne sprecyzowanie formy działania organu administracji, a nawet nakaz korzystania przez organ z konkretnych form działania, ma służyć zasadzie praworządności w administracji⁹. Nawiązując zatem do zasady działania organów administracji publicznej, a tym samym funkcjonowania całej administracji publicznej, która została wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym nie powinno być mowy o samodzielności wyboru bądź doboru prawnej formy realizacji zadania przez organ czy podmiot administracji publicznej.

2.1. Hybrydowe prawne formy działania i ich przykłady

Czym zatem jest hybrydowa prawna forma działania i dlaczego polski ustawodawca coraz częściej ustanawia ją jako formę realizacji zadań publicznych przez organy i podmioty administracji publicznej? Odpowiedzi na powyższe pytania będą wynikiem przeprowadzonej analizy wybranych aktów prawnych oraz zadań publicznych, a także odwołaniem do wypracowanych przez doktrynę systemów klasyfikacyjnych prawnych form działania.

2.1.1. Kontrakt socjalny

Przechodząc do analizy konkretnych przykładów, w pierwszej kolejności chciałabym się skoncentrować na kontrakcie socjalnym, który w doktrynie prawa administracyjnego często uznawany jest za formę o charakterze prywatnoprawnym. Zgodnie z art. 108 Ustawy o pomocy społecznej¹¹ w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum

powstanie zobowiązania umownego. Po drugie, istnieje pełna swoboda wyboru kontrahenta. Po trzecie, strony zawierające umowę mogą jej treść ukształtować według swojego uznania, a tym samym powołać do życia mocą swojej woli taki stosunek prawny, jaki odpowiada ich interesom. Po czwarte, pojęcie „swoboda umów” oznacza daleko posunięte uwolnienie stron od formalizmu prawnego. W stosunkach umownych przeważa reguła, że prawnie skuteczne jest samo porozumienie stron, które nie wymaga szczególnej formy. W. Czachórski, (w:) *Zobowiązania. Zarys wykładu*, red. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Boćian, W. Czachórski, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 109.

⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 253.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, poz. 1769).

pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Treść kontraktu ustala zasady współdziałania podmiotu administracji wraz ze stroną w przedmiocie rozwiązywania jej ciężkiej sytuacji. Z kolei strony kontraktu ustalają wspólne obowiązki oraz prawa, warunkując je właściwie do typu pomocy społecznej. Podmiot administracji zobowiązany jest do udzielenia pewnego rodzaju pomocy, natomiast osoba, która o nią się ubiega, wyraża chęć współdziałania, mając przy tym świadomość, że pomoc taka zostanie jej udzielona pod warunkiem wywiązania się z postanowień kontraktu¹².

Co do zasadności funkcjonowania w obrocie prawnym kontraktu socjalnego należy podkreślić, że jest oceniany bardzo pozytywnie zarówno przez osoby pracujące w systemie pomocy społecznej, jak i przez samych korzystających z pomocy w ramach tego kontraktu.

Kontrakt socjalny bez wątplenia stanowi prawną formę dwustronną działania administracji. Treści kontraktu nie ustala organ administracji publicznej, ale uzgadniają je obie strony. Kontrakt bardzo przypomina umowę cywilnoprawną, niemniej nie ma podstaw prawnych, aby uznać go za taką prawną formę. Pomimo że wielu przedstawicieli doktryny toczy spór o jego klasyfikację, to moim zdaniem jest to przykład hybrydowej prawnej formy działania w administracji publicznej. A to dlatego, że mamy do czynienia z dwustronną formą działania, która może być podjęta na warunkach ustalonych przez strony. Możemy więc mówić o pewnego rodzaju swobodzie stron, która przekładać się powinna na szybszą i bardziej ekonomiczną pracę osób zatrudnionych w pomocy społecznej. Jednak ta konstrukcja prawna nie jest pozbawiona wad. Po pierwsze bowiem, nie ma jasno zdefiniowanych skutków prawnych niedotrzymania postanowień kontraktu ze strony pracownika socjalnego. Po drugie zaś, brak jest określonych terminów czasowych związania takim kontraktem.

2.1.2. Ugoda administracyjna

W mojej opinii ugoda administracyjna to również hybrydowa prawna forma działania. Odwołując się do przedstawionego stanowiska w opublikowanym już artykule naukowym pt. *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji*

¹² J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 268.

publicznej¹³, chciałabym podkreślić, że ugoda zawierana pomiędzy stronami postępowania administracyjnego jest przykładem odformalizowania proceduralnego, które pomimo zamiaru ustawodawcy nie odpowiada w pełni cechom ugody cywilnoprawnej. Otóż normodawca chciał stworzyć instytucję prawną na kształt ugody o charakterze cywilnoprawnym. Jednak regulując ugodę administracyjną, w przepisach k.p.a.¹⁴ dodał przesłankę warunkującą ważność tej ugody, tj. zatwierdzenie jej przez organ administracji publicznej¹⁵. W konsekwencji oznacza to, że ugoda administracyjna jest instytucją prawną o hybrydowym charakterze – z przewagą cech cywilnoprawnych.

2.1.3. Umowa administracyjna

Nieco sceptycznie odwołuję się również do umów administracyjnych w administracji publicznej. Przede wszystkim dlatego, że założeniem stosowania umowy administracyjnej jest jej zawieranie między organem administracji publicznej a podmiotem zewnętrznym. Dzięki temu taka umowa mogłaby stanowić przykład dwustronnej formy działania o charakterze niewładczym, a obywatel – zgodnie z przyjętymi założeniami – mógłby zyskać prawa do negocjacji treści i warunków takiej umowy. Otóż w tym zakresie nie podzielam stanowiska przedstawicieli doktryny. Moim zdaniem nie można mówić o negocjacjach czy o równorzędnym traktowaniu stron takiej umowy. Takie cechy są typowe wyłącznie dla umów cywilnoprawnych.

2.1.4. Umowa cywilnoprawna z tzw. nakładkami

W materialnym prawie administracyjnym można zauważyć swoistego rodzaju tendencję ustawodawcy do ustanawiania umowy cywilnoprawnej jako jednej z dominujących form działania organów i podmiotów administracji publicznej. Umowy wykorzystywane są w takich sferach administracji publicznej, jak: zamówienia publiczne, zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, pomoc społeczna czy gospodarka komunalna. Często umowy cywilnoprawne zawiera się w celu realizacji zadań związanych z:

- obrotem nieruchomości Skarbu Państwa (najem, sprzedaż czy zakup nieruchomości)¹⁶;

¹³ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna...*, op. cit., s. 96–105.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017, poz. 1257), dalej k.p.a., art. 13.

¹⁵ Art. 114 oraz 115 k.p.a.

¹⁶ Zob. art. 29 Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2018, poz. 91).

- przyznawaniem dotacji rolnikom w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁷;
- utrzymaniem rezerw państwowych (tworzenie, udostępnianie oraz przechowywanie rezerw materiałowych)¹⁸;
- zaciąganiem kredytów i pożyczek z bankami (dopłacie do odsetek od kredytów bankowych, częściowej spłacie kapitału kredytu bankowego, udzielaniu gwarancji i poręczeń kredytowych)¹⁹.

O ile powyżej wskazane czynności nie budzą zastrzeżeń co do korzystania z takiej formy prawnej, to fakt, że te umowy nie mają swojej kodeksowej formy, może już wzbudzać pewne wątpliwości, jeśli chodzi o ich stosowanie. Analizując umowy cywilnoprawne uregulowane w poszczególnych aktach normatywnych, można zauważyć czynnik, który je łączy. W każdym z przypadków prawodawca ustanowił, na mocy konkretnego przepisu prawnego, tzw. nakładki. Należy je rozumieć jako przesłanki bądź warunki, które powinien spełnić kontrahent umowy cywilnoprawnej zawieranej z organem (podmiotem) administracji publicznej. Nakładki nie są typowe dla prawa prywatnego, ponieważ jak zakłada kodeksowa definicja umowy cywilnoprawnej²⁰, immanentną jej cechą jest zgodne oświadczenie woli dwóch stron, czyli tzw. konsensus, i jednocześnie obowiązująca zasada swobody umów. Przy czym w sprawach nieuregulowanych przez strony umowy należy stosować wprost postanowienia kodeksowe.

Umowy cywilnoprawne z tzw. nakładkami należy uznać za twór hybrydowy z kilku powodów. Między innymi dlatego, że nie mamy do czynienia z czystą „kodeksową formą umowy cywilnoprawnej” regulowaną wyłącznie przepisami Kodeksu cywilnego. W tym przypadku umowy cywilnoprawne są obwarowane przesłankami bądź warunkami²¹ ustanowionymi w przepisach prawa administracyjnego, które stanowią *lex specialis* w stosunku do postanowień kodeksowych. Ponadto umowy te nadal mają charakter

¹⁷ Np. w art. 15 Ustawy z dnia 5 lutego 2015 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2018, poz. 1312) określone jako przepisy o kontraktacji.

¹⁸ Art. 13–20 Ustawy o rezerwach strategicznych z dnia 29 października 2010 roku (Dz.U. 2017, poz. 1846).

¹⁹ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizuje czynności za pośrednictwem banków na podstawie zawartych z nimi umów cywilnoprawnych. Jednakże podstawowym warunkiem zawarcia przez Agencję umowy z bankami jest jego kapitał własny, który nie może być mniejszy niż minimum kapitału własnego wymaganego przy tworzeniu nowego banku, oraz działalność, która powinna być prowadzona na obszarze co najmniej trzech województw.

²⁰ Art. 66 i n. w zw. z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. 2018, poz. 1025, 1104).

²¹ Treść kształtowania treści umów, wprowadzenie zasady pisemności oraz kary umowne.

cywilnoprawny, stąd też nie należy ich klasyfikować jako umów o charakterze publicznoprawnym. Co prawda stroną takiej umowy jest przedstawiciel administracji publicznej, a jej treść jest uregulowana przepisami ustawy szczególnej, ale nie oznacza to jeszcze sprzeczności z prawem cywilnym, a raczej jego nadinterpretację²².

3. Podsumowanie

Coraz częściej zauważa się chęć przedstawicieli prawa administracyjnego, ale także samego ustawodawcy, do wzorowania się na wypracowanych już instytucjach prawnych innych gałęzi prawa. W omawianym przeze mnie zagadnieniu widoczny jest ogromny wpływ prawa cywilnego na administracyjne. Wiele prawnych form w prawie administracyjnym przypomina swoimi cechami formy typowe dla prawa cywilnego, czego moim zdaniem nie powinno być w ogóle. Oczywiście można przeanalizować sposób funkcjonowania danej formy czy jej zasadność zastosowania w administracji publicznej, ale wzorowanie się na pewnych elementach wprost, czy też ich kopiowanie, nie przyniesie pożądanego efektu, ale wprowadzi jedynie dodatkowe zamieszanie nie tylko terminologiczne, lecz także w sposobie prawidłowego zastosowania takiej formy. Należy wyraźnie oddzielić prawo publiczne od prawa prywatnego, a co za tym idzie, również prawne formy typowe dla tych dwóch gałęzi prawa.

Dodatkowo popularne jest zjawisko wzorowania się na funkcjonujących już w obrocie prawnym instytucjach prawnych – czy to w europejskim, unijnym, czy polskim systemie prawnym. Przy takim działaniu ustawodawca powinien kierować się przede wszystkim racjonalnością, tak aby w wyniku swoich działań prawodawczych nie doprowadzić do powstania całkowicie nowych prawnych form działania, które w późniejszym czasie mogą stanowić problem w ich klasyfikacji i określeniu przynależności do danej gałęzi prawa.

Wyrażam przekonanie, że należy dostosowywać prawne formy do aktualnie tworzonych zadań publicznych. Powinny zostać one uregulowane w sposób jasny, klarowny, z jednoczesnym zachowaniem wszelkich cech typowych dla prawa publicznego (administracyjnego). Należałoby dokonać ponownej analizy występujących prawnych form działania w administracji publicznej, aby móc przeprowadzić ich właściwą klasyfikację.

²² P. Stec, *Umowy w administracji*, Difin, Warszawa 2013, s. 149.

Bibliografia

- Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Czachórski W., (w:) *Zobowiązania. Zarys wykładu*, red. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, W. Czachórski, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 4.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 3531 k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące*, (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, Z. Cieślak, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Safjan M., *Zasada swobody umów*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- Sośniak M., *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „Studia Iuridica Silesiana” 1985, t. 10.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk 1978.
- Stec P., *Umowy w administracji*, Difin, Warszawa 2013.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 2006.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, (w:) *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, PWN, Warszawa 1956.

Optimalizacja procedur administracyjnych w sprawach własności przemysłowej przed Urzędem Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej

KRZYSZTOF DOBIEŻYŃSKI

Doktor

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Streszczenie

Własność intelektualna i jej ochrona na odpowiednim poziomie są jednym z kluczowych czynników rozwoju gospodarczego Polski. Urząd Patentowy RP odgrywa podstawową rolę w zakresie udzielania praw wyłącznych na przedmioty własności przemysłowej. Celem pracy będzie analiza wybranych problemów występujących z powodu nieprawidłowo ukształtowanych procedur administracyjnych uregulowanych przepisami Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 roku Prawo własności przemysłowej. Przykładem jest wprowadzona 15 kwietnia 2016 roku procedura sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego. Nie jest ona w pełni kompatybilna z procedurą zgłoszeniową. Procedurę wzorowano na tej funkcjonującej przed Urzędem UE ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), jednak jej implementacja do przepisów polskiej ustawy nie była do końca udanym zabiegiem. Powinno nastąpić swojego rodzaju ujednostajnienie procedur na kształt tych obowiązujących w EUIPO. Kolejnym zagadnieniem, które zostanie przeanalizowane, będzie obligatoryjność rozpraw w postępowaniu spornym. Innym problemem wynikającym z przepisów przywołanej ustawy jest brak rejestru elektronicznego, który byłby prowadzony przez Urząd Patentowy RP w odniesieniu do przedmiotów własności przemysłowej. Wskazane wyżej kwestie w praktyce podnoszą koszty dostępu stron oraz osób trzecich do tego Urzędu. Wydaje się, że procedury administracyjne przed Urzędem Patentowym powinny być przedmiotem myśli legislacyjnej.

Abstract

The Patent Office of the Republic of Poland plays the basic role in the area of granting exclusive rights to industrial property objects. The aim of the work will be to analyze selected problems occurring due to improperly shaped administrative procedures regulated by the provisions of the Act of 30 June 2000 Industrial Property Law. An example is introduced on 15/04/2016 procedure for opposing a trademark application. It is not fully compatible especially with the application procedure. The opposition procedure was patterned after this which is in force before the EU Intellectual Property Office (EUIPO). However, its introduction to the provisions of the Polish act was not a completely successful operation. There should be a sort of uniformity of procedures in the shape of those applicable in EUIPO. Another issue that will be analyzed is that the hearings in litigation proceedings are obligatory. Another problem resulting from the provisions of the said Act is the lack of an electronic register that would be kept by the Office in relation to industrial property objects. The above-mentioned issues in practice increase the costs of access of parties to this Office. It seems that the administrative procedures before the Polish Patent Office should be the subject of legislative thought.

1. Wprowadzenie

Odpowiednio ukształtowane procedury przed Urzędem Patentowym są jednym z warunków zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony przedmiotów własności przemysłowej, w tym tak doniosłych z punktu widzenia praktycznego jak wynalazki czy znaki towarowe. Procedury te powinny zapewnić merytoryczne załatwienie sprawy, ale co ważne, także prowadzić do możliwie szybkiego uzyskania rozstrzygnięcia, bez obciążania nadmiernym kosztami w zakresie dostępu do tych procedur. Bez odpowiedniej regulacji w tym zakresie trudno będzie osiągnąć ten sam poziom ochrony dla zgłaszających jak w innych krajach UE. W szczególności powinno nastąpić ujednostajnienie procedury w sprawach znaków towarowych przed Urzędem Patentowym RP na wzór tej obowiązującej w postępowaniu przed Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO). Ponadto warto zastanowić się nad zmianami postępowania spornego przed Urzędem Patentowym. Korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie rejestru elektronicznego. Jednym z efektów takiego zabiegu będzie usunięcie rozbieżności np. w sądach, gdzie są uznawane dokumenty pobierane ze strony EUIPO, a wydruk z bazy komputerowej UPRP – już nie. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania poniżej zostaną przeanalizowane zasygnalizowane wybrane problemy występujące przed Urzędem Patentowym.

2. Dwutorowość postępowań w odniesieniu do zgłoszonych znaków towarowych

Przepis art. 261 ust. 2 pkt 1 i 2 Ustawy z 2000 roku Prawo własności przemysłowej¹ stanowi, że do zadań Urzędu Patentowego RP należy m.in. przyjmowanie i badanie zgłoszeń dotyczących znaków towarowych, jak również orzekanie w sprawach praw ochronnych na znaki towarowe. Postępowanie zgłoszeniowe w odniesieniu do znaków towarowych zostało znacznie zmienione Ustawą z dnia 11 września

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 roku Prawo własności przemysłowej, Dz.U. 2017, poz. 776; dalej jako u.p.w.p.

2015 roku o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej². Nowelizacja ta wprowadziła nowy model postępowania w sprawie udzielenia praw ochronnych na znaki towarowe. Przed zmianą przepisów Urząd Patentowy RP miał obowiązek przeprowadzenia badania *ex officio* uwzględniającego przeszkody zarówno bezwzględne, jak i względne do udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. Te ostatnie przeszkody to przede wszystkim znaki towarowe zarejestrowane lub zgłoszone z wcześniejszym pierwszeństwem. Urząd przeciwstawiał zatem zgłoszonym znakom wcześniejsze, nawet gdy uprawniony do tych praw nie wyrażał sprzeciwu w stosunku do późniejszego zgłoszenia. Uzasadniając wprowadzenie nowej regulacji w zakresie badania znaków towarowych, powoływano się na procedurę w odniesieniu do znaków obowiązującą przed Urzędem Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzory)³. Ponadto w uzasadnieniu do nowelizacji wskazywano, że zmiana ta przyspieszy postępowania dotyczące znaków towarowych, jak również przyniesie oszczędności zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorców⁴. Wprowadzenie nowych przepisów należy również odczytywać w kontekście Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2436 z dnia 16 grudnia 2015 roku mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych⁵. W motywie 9 tej dyrektywy wskazano, że dla ułatwienia rejestracji znaków towarowych w całej Unii oraz administrowania nimi konieczne jest zbliżenie przepisów nie tylko prawa materialnego, lecz także proceduralnych. Dlatego też zgodnie z przywołanym motywem należy ujednoczyć podstawowe przepisy proceduralne w zakresie rejestracji znaków towarowych państw członkowskich oraz unijnych znaków towarowych. Natomiast w odniesieniu do procedur przewidzianych w prawie krajowym według prawodawcy unijnego wystarczającym rozwiązaniem jest określenie ogólnych zasad i pozostawienie państwom członkow-

² Dz.U. 2015, poz. 1615.

³ Urząd ten został utworzony na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 40/94 z dnia 20 grudnia 1993 roku w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz.U. L 11 z 14.1.1994, s. 1–36; polskie wydanie specjalne: rozdział 17, tom 01, P. 146–180). Obecna nazwa tego urzędu, tj. Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (ang. European Union Intellectual Property Office; dalej jako: EUIPO), została wprowadzona przez przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2424 z dnia 16 grudnia 2015 roku zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 207/2009 w sprawie wspólnotowego znaku towarowego. Obecnie funkcjonowanie EUIPO oraz postępowania przed nim reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 roku w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.6.2017, s. 1–99), dalej jako rozporządzenie nr 2017/1001.

⁴ Mali i średni przedsiębiorcy, zgłaszając znaki towarowe, raczej wybierają zgłoszenie w Urzędzie Patentowym RP niż w EUIPO.

⁵ Dz.U. L 336 z 23.12.2015, s. 1–26; dalej jako: dyrektywa 2015/2436.

skim swobody ustanowienia szczegółowych przepisów. Zgodnie z przepisem art. 43 ust. 1 ww. dyrektywy państwa członkowskie przewidują wydajną i szybką procedurę przed swoimi urzędami pozwalającą na wniesienie w trybie administracyjnym sprzeciwu wobec rejestracji zgłoszenia znaku towarowego w oparciu o przepisy art. 5. Ten ostatni przepis wymienia względne podstawy odmowy rejestracji znaku towarowego.

Na mocy przywołanej wyżej nowelizacji polski ustawodawca wprowadził do przepisów ustawy Prawo własności przemysłowej m.in. rozdział 41 regulujący postępowanie w sprawie uznawania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ochrony międzynarodowych znaków towarowych oraz przepisy rozdziału 42, który dotyczy postępowania w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego. Już sama kwestia terminu „sprzeciw” wywołała krytykę części przedstawicieli doktryny. Do czasu wprowadzenia tej nowelizacji instytucja sprzeciwu była regulowana przepisem art. 246 u.p.w.p. Stanowił on, że sprzeciw mógł być wniesiony przeciwko prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego o udzieleniu patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy lub prawa z rejestracji. Obecnie sprzeciw dzieli się na dwa rodzaje, tj. na sprzeciw wobec prawomocnej decyzji Urzędu o udzieleniu patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy lub prawa z rejestracji (art. 246 u.p.w.p.), a także sprzeciw wobec zgłoszenia znaku towarowego (art. 1526a ust. 1 oraz art. 15217 ust. 1 u.p.w.p.). Dlatego postuluje się zmianę nazewnictwa z „postępowania w sprawie sprzeciwu” na „postępowanie w sprawie opozycji” na wzór tłumaczenia analogicznego rozwiązania przed EUIPO (ang. *opposition proceedings*)⁶. W mojej ocenie problemem jest nie tyle terminologia użyta w przepisach polskiej ustawy, ile niespójny system środków zaskarżenia. Sprzeciw, o którym mowa w przepisie art. 246 u.p.w.p., ma bowiem charakter *actio popularis*. Tymczasem termin ten powinien być raczej zarezerwowany dla środka zaskarżenia, z którego może skorzystać podmiot powołujący się na względne przeszkody rejestracji. Wydaje się, że bardziej prawidłową byłaby zmiana terminu „sprzeciw” użytego w przepisie art. 246 na „wniosek o unieważnienie”. Podstawą takiego wniosku, tak jak w przypadku sprzeciwu z art. 246 u.p.w.p., są bowiem okoliczności, które uzasadniają unieważnienie np. patentu na wynalazek.

Zasadniczym przepisem regulującym możliwość złożenia sprzeciwu wobec zgłoszonego znaku towarowego jest przepis art. 15217 ust. 1 u.p.w.p. Stanowi on, że w terminie trzech miesięcy

⁶ Zob. szerzej na ten temat K. Sztobryn, (*Nie tylko*) krytyczne spojrzenie na nowe przepisy ustawy prawo własności przemysłowej dotyczące sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 8, s. 30.

od daty ogłoszenia o zgłoszeniu znaku towarowego uprawniony do wcześniejszego znaku towarowego bądź uprawniony z wcześniejszego prawa osobistego lub majątkowego może wnieść sprzeciw wobec zgłoszenia znaku towarowego z przyczyn, o których mowa w art. 1321 ust. 1–3 u.p.w.p. Warto zwrócić uwagę na to, że wniesienie sprzeciwu, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w ustawie, powoduje wszczęcie postępowania w sprawie sprzeciwu. Nie oznacza to, że postępowanie zgłoszeniowe, które jest inicjowane wniesieniem podania o udzielenie prawa ochronnego na znak towarowy, ulega zawieszeniu. Jednak postępowanie w sprawie sprzeciwu jest odrębne od tego w sprawie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. Stronami w postępowaniu w sprawie sprzeciwu, zgodnie z przepisem art. 15218 ust. 1 u.p.w.p., są zgłaszający i wnoszący sprzeciw. Natomiast w zgłoszeniowym stroną jest jedynie zgłaszający. W tym ostatnim postępowaniu, na mocy przepisu art. 1461 ust. 1 u.p.w.p., osoby trzecie mogą zgłaszać uwagi co do istnienia okoliczności, o których mowa w art. 1291 tej ustawy⁷. Żeby przedstawić dwutorowość postępowania w sprawie sprzeciwu z postępowaniem zgłoszeniowym, warto przybliżyć jego najważniejsze etapy w zestawieniu z odpowiednimi przepisami zawartymi w rozporządzeniu nr 2017/1001. Dopiero w ten sposób uda się uzasadnić sygnalizowaną we wstępie potrzebę ujednostajnienia postępowań w polskiej ustawie.

Zgodnie z przepisem art. 15217 u.p.w.p. w nieprzywracalnym terminie trzech miesięcy od daty ogłoszenia o zgłoszeniu znaku towarowego uprawniony do wcześniejszego znaku towarowego lub uprawniony z wcześniejszego prawa osobistego lub majątkowego może złożyć sprzeciw wobec zgłoszenia znaku towarowego. Po przeprowadzeniu badania formalnego Urząd Patentowy niezwłocznie zawiadamia zgłaszającego o wniesieniu sprzeciwu oraz informuje strony postępowania o możliwości ugodowego rozstrzygnięcia sporu w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia informacji⁸. Już w warstwie terminologicznej przepisy polskiej ustawy sugerują, że jest to okres na zawarcie ugody między stronami tego postępowania. Wbrew tej sugestii ugoda między stronami może być zawarta także na późniejszym etapie postępowania. Natomiast odmienną kwestią będzie jej wpływ na samo postępowanie, a zwłaszcza na problem zwrotu kosztów postępowania. Urząd Patentowy, stosując odpowiednio art. 79 ust 1 Ustawy o kosztach sądowych

⁷ W tym przepisie zostały skatalogowane tzw. bezwzględne podstawy odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy.

⁸ Termin ten, zgodnie z przepisem art. 15219 u.p.w.p., może zostać przedłużony do sześciu miesięcy na zgodny wniosek stron.

w sprawach cywilnych⁹, zwraca w całości opłatę za sprzeciw w przypadku zawarcia ugody przez strony postępowania w powyższym okresie. Natomiast jeśli ugoda zawarto po upływie takiego okresu, opłata ta podlega zwrotowi w połowie.

Zgodnie z przepisem art. 15221 u.p.w.p. po rozpatrzeniu sprzeciwu Urząd Patentowy wydaje decyzję o oddaleniu sprzeciwu lub uznaniu go za zasadny w całości lub części. Na tę decyzję, zgodnie z przepisem art. 15222 u.p.w.p., stronom służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygany przez kolegia orzekające do spraw spornych. Należy podkreślić, że wydanie decyzji w sprawie sprzeciwu nie oznacza wydania decyzji o udzieleniu lub o odmowie udzielenia prawa ochronnego na zgłoszony znak. W myśl bowiem przepisu art. 147 ust. 11 u.p.w.p. po prawomocnym zakończeniu wszystkich postępowań w sprawie sprzeciwu Urząd Patentowy odmawia udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy w zakresie, w którym sprzeciw zostały uznane za zasadne, a w pozostałym zakresie udziela prawa ochronnego na znak towarowy. A zatem rozstrzygnięcie w sprawie sprzeciwu jest odrębne od decyzji co do udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. Po pierwsze zatem, z punktu widzenia wnoszącego sprzeciw, uzyskanie korzystnej decyzji co do sprzeciwu nie musi jeszcze oznaczać osiągnięcia celu, którym jest zablokowanie rejestracji znaku towarowego. O udzieleniu ochrony Urząd Patentowy rozstrzyga bowiem w oddzielnej decyzji, tj. o udzieleniu lub odmowie udzielenia prawa ochronnego. O tym rozstrzygnięciu wnoszący sprzeciw nie zostanie poinformowany, ponieważ nie jest on stroną postępowania zgłoszeniowego. Ponadto zostaje otwarte pytanie, co się dzieje w sytuacji, gdy pomimo decyzji o uznaniu sprzeciwu za zasadny Urząd Patentowy wyda decyzję o udzieleniu prawa ochronnego na znak towarowy niejako wbrew wcześniejszej decyzji co do sprzeciwu.

W mojej ocenie polski ustawodawca powinien skorzystać w zakresie regulacji z postępowania w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia unijnego znaku towarowego. Pierwszą rzeczą, która ma duże znaczenie praktyczne, jest wyznaczenie przez EUIPO wstępnego kalendarza postępowania. Urząd ten, informując o dopuszczalności sprzeciwu, zawiadamia jednocześnie strony o tym, kiedy upływa okres *cooling-off*. Ponadto podmiotowi wnoszącemu sprzeciw wyznaczany jest termin na przedstawienie faktów, dowodów i argumentów na poparcie sprzeciwu, a zgłaszającemu – termin na ustosunkowanie się do przedstawionych faktów, dowodów i argumentów. Terminy te mogą być wydłużane, np. na zgodny wniosek stron możliwy jest dłuższy okres *cooling-off*. Z praktycznego punktu

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. 2018, poz. 300.

widzenia ważne jest jednak to, że EUIPO w powyższym zawiadomieniu wskazuje wyraźne daty upływu poszczególnych okresów. Warto zauważyć, że Urząd Patentowy, zawiadamiając zgłaszającego o wniesieniu sprzeciwu, informuje strony postępowania o możliwości ugodowego rozstrzygnięcia sporu w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia informacji. Ten ostatni termin może być wydłużony na zgodny wniosek stron do sześciu miesięcy. W informacji przesyłanej stronom postępowania Urząd nie wskazuje zatem dokładnych terminów dalszych etapów postępowania. Jest to mankament wprowadzonej regulacji. Próbuąc usunąć wątpliwości co do upływu terminu na ugodowe rozstrzygnięcie sprawy, w przypadku gdy strony złożyły zgodny wniosek o jego przedłużenie do sześciu miesięcy, Urząd Patentowy – informując o przedłużeniu tego terminu – wskazuje dzień, kiedy upływa przedłużony okres. W mojej ocenie polski ustawodawca mógł wprost zaznaczyć (analogicznie jak to jest w praktyce EUIPO), żeby polski Urząd, informując o wniesieniu sprzeciwu, przysyłał również wstępny kalendarz postępowania z wyraźnie wskazanymi terminami na działania poszczególnych stron, np. wyznaczając poszczególnym stronom dwumiesięczne terminy. Wydaje się, że takie rozwiązanie przyspieszyłoby również samo postępowanie w sprawie sprzeciwu. Obecnie bowiem, po upływie terminu na ugodowe rozstrzygnięcie sporu, Urząd Patentowy wzywa zgłaszającego do udzielenia odpowiedzi na sprzeciw w wyznaczonym terminie. Biorąc pod uwagę, że należy uwzględnić choćby czas na doręczenia pisma danej stronie, powoduje to wydłużenie całego postępowania¹⁰.

Ponadto jak zostało wyżej wskazane, postępowanie w sprawie sprzeciwu uregulowane przepisami polskiej ustawy jest odrębne od postępowania w sprawie o udzielenie prawa ochronnego na znak towarowy. Tymczasem w postępowaniu przed EUIPO, w procedurze dotyczącej zgłoszenia znaku unijnego, nie ma tego rodzaju dwutorowości. Zgodnie bowiem z przepisem art. 47 ust. 5 rozporządzenia nr 2017/1001, jeżeli rozpatrywanie sprzeciwu ujawnia, że znak towarowy nie może być zarejestrowany w odniesieniu do niektórych lub wszystkich towarów lub usług, dla których zgłoszono unijny znak towarowy, odrzuca się zgłoszenie w odniesieniu do tych towarów lub usług. W przeciwnym razie to sprzeciw nie zostaje uwzględniony. O tym wszystkim rozstrzyga EUIPO, wydając decyzję kończącą postępowanie w sprawie wniesionego sprzeciwu. Regulacja unijna jest w tym zakresie przejrzysta dla stron

¹⁰ Inne uwagi krytyczne wobec postępowania w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego zob. J. Sieńczyło-Chlabicz, *Postępowanie w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 10.

postępowania. Zwłaszcza wnoszący sprzeciw po otrzymaniu decyzji EUIPO ma jasność odnośnie do tego, w jakim zakresie zgłoszenie znaku unijnego zostało odrzucone.

3. Postępowanie sporne przed Urzędem Patentowym RP

Poza przedstawionym wyżej postępowaniem zgłoszeniowym przepisy ustawy Prawo własności przemysłowej regulują również m.in. postępowanie sporne. W takim trybie Urząd Patentowy rozstrzyga m.in. postępowania o unieważnienie lub stwierdzenie wygaśnięcia praw własności przemysłowej¹¹. Warto zauważyć, że w postępowaniu o unieważnienie danego prawa przedmiotem badania jest to, czy zostały spełnione ustawowe warunki do udzielenia ochrony na np. wynalazek. W istocie więc badane są te same przesłanki, które podlegają sprawdzaniu w postępowaniu zgłoszeniowym. Inaczej są uregulowane strony postępowania, tj. w postępowaniu zgłoszeniowym stroną jest zgłaszający, natomiast w postępowaniu o unieważnienie prawa stronami są uprawniony i wnioskodawca. Jednak samo występowanie dwóch stron postępowania nie uzasadnia obligatoryjnych rozpraw w postępowaniu spornym. W mojej ocenie rozprawy w tym postępowaniu powinny być wyjątkiem, a nie zasadą. W sprawach własności przemysłowej z powodzeniem wystarczyłaby wymiana pism między stronami, tak jak ma to miejsce w postępowaniu w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego. Obecnie rozprawy powodują przedłużanie postępowań przed Urzędem Patentowym, które niekiedy toczą się po kilka lat. Jednym z powodów tego jest np. sytuacja, gdy na którejś z rozpraw jedna strona przedstawi obszernie stanowisko na piśmie. Wtedy często druga strona wnosi o odroczenie rozprawy, po to by móc przygotować odpowiedź. Wydaje się, że w postępowaniu, w którym przedmiotem sporu jest to, czy np. prawo ochronne na znak towarowy zostało udzielone z naruszeniem względnych przeszkód rejestracji znaku, z powodzeniem strony mogą przedstawiać swoje stanowiska wyłącznie na piśmie. Jeżeli w danym postępowaniu pojawia się konieczność np. przesłuchania świadków, to wtedy powinna być zarządzona rozprawa. Jednak to dowody pisemne są najtańsze, najprostsze i najbardziej elastyczne. W postępowaniu przed EUIPO ocenia on, czy postępowanie ustne jest wskazane. W praktyce jednak przeprowadza się je wyjątkowo. Skoro przed EUIPO zasadę stanowi pisemność postępowania zarówno w sprawie sprzeciwu,

¹¹ Katalog spraw rozstrzyganych tym postępowaniem jest wskazany w przepisie art. 255 ust. 1 u.p.w.p.

jak i w sprawie o unieważnienie, to wydaje się, że obligatoryjność rozpraw w postępowaniu spornym przed Urzędem Patentowym RP jest anachronizmem. W końcu warto przypomnieć regulację zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego¹², którego przepis art. 89 stanowi, że organ administracji publicznej przeprowadza rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa, jak również gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Jest to przepis, który trafnie wskazuje na to, kiedy powinna być zarządzana rozprawa w postępowaniu administracyjnym.

Kolejnym sposobem optymalizacji postępowania spornego byłaby rezygnacja z rozpatrywania tych spraw przez kolegia orzekające do spraw spornych¹³. Zgodnie z przepisem art. 279 ust. 2 u.w.p.p. kolegia rozpatrują sprawy należące do ich właściwości w składzie: przewodniczący kolegium i dwaj członkowie kolegium. Natomiast w sprawach zawitych można wyznaczyć skład pięcioosobowy. Skoro decyzja o udzieleniu np. patentu na wynalazek jest wydawana co do zasady przez jednego eksperta Urzędu Patentowego¹⁴, to nie ma przeszkód, żeby było tak samo w trybie postępowania spornego. Jeszcze raz należy podkreślić, że przedmiot postępowania w sprawie udzielenia np. patentu na wynalazek co do zasady jest tożsamy z postępowaniem o unieważnienie tego patentu. Rezygnacja z obowiązkowych rozpraw, a także zmniejszenie wymogów co do liczby ekspertów potrzebnych do wydania rozstrzygnięcia zmniejszyłyby koszty postępowań oraz prawdopodobnie przyspieszyłyby wydanie decyzji kończącej sprawę.

4. Rejestry elektroniczne

Poza przyjmowaniem i badaniem zgłoszeń przedmiotów własności przemysłowej, a także orzekaniem w sprawach udzielania praw wyłącznych jednym z ważniejszych zadań Urzędu Patentowego jest

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257 z późn. zm.

¹³ Art. 255 ust. 2 u.p.w.p.

¹⁴ Zgodnie z przepisem art. 264 ust. 11 u.p.w.p. w sprawach, o których mowa w art. 261 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, tj. w sprawach udzielania patentów i dodatkowych praw ochronnych na wynalazki, praw ochronnych na wzory użytkowe oraz znaki towarowe, a także praw z rejestracji wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych, eksperci mogą orzekać również w zespołach orzekających.

prorowadzenie rejestrów¹⁵, które są wskazane w przepisie art. 228 ust. 1 u.p.w.p.¹⁶ Rejestry te są jawne, a ponadto ustawa przewiduje domniemanie, że wpisy w nich zawarte są prawdziwe i że każdemu jest znana ich treść. Sposób prowadzenia rejestrów, warunki i tryb dokonywania w nich wpisów, sposób i tryb przeglądania rejestrów oraz wydawania z nich wyciągów jest określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów¹⁷. Niestety wydruki z baz udostępnianych na stronach Urzędu Patentowego RP, np. z bazy Register Plus, nie mają mocy wyciągu z rejestru. Bazy danych publikowane na stronach tego Urzędu nie są rejestrami w rozumieniu ustawy Prawo własności przemysłowej. Jeżeli z jakiegoś powodu konieczne jest przedłożenie wyciągu z rejestru odnośnie do konkretnego zarejestrowanego znaku towarowego, np. na potrzeby postępowania przed sądem powszechnym, trzeba złożyć w Urzędzie Patentowym odpowiedni wniosek i poczekać na wyciąg. Wydruk pobrany z jednej z baz Urzędu dostępnych na jego stronie internetowej nie ma waloru takiego jak wspomniany wyciąg. Wydaje się, że w tym zakresie powinna nastąpić zmiana przepisów w celu wdrożenia dostępności do danych wpisanych do rejestru w czasie rzeczywistym, i to w trybie online. Należy doprowadzić do sytuacji, że przed sądem strona może przedłożyć wydruk z bazy Urzędu Patentowego, który będzie miał tę samą moc prawną co wydruk ze strony EUIPO. Warto przypomnieć, że zarówno znaki zarejestrowane w polskim Urzędzie Patentowym, jak i w EUIPO są chronione w Polsce. Uprawnieni do znaków rejestrowanych w polskim Urzędzie Patentowym powinni dysponować przynajmniej zbliżonymi rozwiązaniami odnośnie do wyciągów z rejestru. Reforma obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie rejestrów prowadzonych przez polski Urząd dałaby możliwość szybkiej i wiarygodnej weryfikacji danych udostępnianych na stronach internetowych, tak jak ma to obecnie miejsce w przypadku znaków i wzorów zarejestrowanych w EUIPO. Należy podkreślić, że w piśmiennictwie był już formułowany postulat *de lege ferenda* wprowadzenia rozwiązań normatywnych ułatwiających i przyspieszających możliwość uzyskania nie tylko wglądu do rejestrów prowadzonych przez Urząd Patentowy, lecz także uzyskiwania z nich stosownych wyciągów¹⁸.

¹⁵ Art. 261 ust. 2 pkt 4 u.p.w.p.

¹⁶ Przepis ten wymienia następujące rejestry: rejestr patentowy; rejestr dodatkowych praw ochronnych; rejestr wzorów użytkowych; rejestr wzorów przemysłowych; rejestr znaków towarowych; rejestr oznaczeń geograficznych; rejestr topografii układów scalonych.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2017 roku w sprawie rejestrów prowadzonych przez Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2017, poz. 115.

¹⁸ D. Rządewska, (w:) *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, red. P. Kostański, C.H. Beck, Warszawa 2010, wyd. 1, s. 1016.

Warto też podkreślić, że zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 2017/1001 po publikacji zgłoszenia unijnego znaku towarowego akta odnoszące się do tego zgłoszenia i zawarty w nich znak towarowy mogą – na wniosek – być przedmiotem wglądu¹⁹. Co ważne, możliwy jest dostęp online, co znacznie ułatwia i przyspiesza wgląd, a jednocześnie pozwala zaoszczędzić koszty z tym związane. W przypadku polskiego Urzędu Patentowego, pomijając kwestię podmiotów uprawnionych do wglądu, sama techniczna czynność zapoznania się z aktami spraw oznacza konieczność osobistego stawiennictwa w siedzibie Urzędu. Jest to rozwiązanie generujące koszty dla stron postępowania.

5. Podsumowanie

Gruntowna reforma przepisów regulujących postępowanie przed Urzędem Patentowym RP przyczyniłaby się do obniżenia kosztów ponoszonych przez uczestników postępowań. Niestety aktualnie ustawodawca, przygotowując projekt nowelizacji ustawy Prawo własności przemysłowej w związku z realizacją przepisów dyrektywy nr 2015/2436, nie skorzystał z okazji do optymalizacji procedur przed Urzędem Patentowym RP. W projektach ustaw będących przedmiotem prac legislacyjnych nie ma przepisów, które próbowałyby rozwiązać wskazane wyżej problemy²⁰. Zaprezentowane wyżej propozycje zmian przepisów proceduralnych powinny zmniejszyć koszty tych postępowań, a także je przyspieszyć. Ponadto możliwy byłby jeszcze lepszy dostęp zgłaszających do Urzędu Patentowego. W ten sposób zostałyby osiągnięta sygnalizowana w tytule optymalizacja procedur przed Urzędem.

¹⁹ Art. 114 ust. 3 rozporządzenia nr 2017/1001.

²⁰ Zob. projekt nr UC129 z dnia 23 maja 2018 roku ustawy o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12312450/12514974/12514975/dokument344698.pdf>, dostęp: 21.07.2018) oraz projekt UD311 z dnia 14 listopada 2017 roku ustawy o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12305951/12475896/12475897/dokument320072.pdf>, dostęp: 21.07.2018).

Bibliografia

- Rzążewska D., (w:) *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, red. P. Kostański, C.H. Beck, Warszawa 2010, wyd. 1.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Postępowanie w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 10.
- Sztobryn K., *(Nie tylko) krytyczne spojrzenie na nowe przepisy ustawy prawo własności przemysłowej dotyczące sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 8.

**Dylematy procedury
administracyjnej w stulecie
odzyskania niepodległości**

WOJCIECH FEDERCZYK

Doktor

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała
Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Lecha Kaczyńskiego

Streszczenie

Istotą prawa administracyjnego jest kształtowanie praw i obowiązków podmiotów prywatnych. Podstawowym instrumentem w tym zakresie jest indywidualny akt administracyjny (decyzja administracyjna). We współczesnym państwie procedura ustalania rozstrzygnięcia jest równie ważna jak treść decyzji. Jednym z osiągnięć Polski było przyjęcie kompleksowej procedury administracyjnej już w 1928 roku. Podstawowe rozwiązania tej procedury wciąż obowiązują, co rodzi pytanie o ich adekwatność czy przydatność po upływie tak długiego okresu. Pojawiają się nowe wyzwania, takie jak dostosowanie postępowania do zmieniających się zadań administracji publicznej czy też wprowadzanie przez ustawodawcę wielu odrębnych przepisów w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego. Tradycyjna władcza forma określania indywidualnych praw lub obowiązków w drodze jednostronnej decyzji może zostać zastąpiona polubownymi rozwiązaniami, takimi jak mediacja. Dwuinstancyjna kontrola ostatecznej decyzji przez sądy administracyjne nie służy uzyskaniu przez stronę prawomocnego rozstrzygnięcia w rozsądnym czasie. Wreszcie powstaje pytanie, czy podstawa postępowania administracyjnego – ochrona praw publicznych jednostek – jest nadal odpowiednim fundamentem tej dziedziny prawa. Artykuł zawiera analizę wskazanych problemów i stanowi podstawę do dalszej dyskusji.

Abstract

Shaping of the rights and obligations of private parties is the essence of administrative law. The individual administrative act (administrative decision) is the basic instrument in this area. In the contemporary state, the procedure for determining it is as important as the content of the decision. One of Poland's achievements was the adoption of a comprehensive administrative procedure as early as in 1928. The basic solutions from this procedure are still in force, raising the question of their adequacy and relevance. New challenges arise, such as the adaptation of the procedure to the changing tasks of public administration with the legislative power introducing many separate regulations from the Code of administrative procedure. The traditional imperious form of determining individual cases by way of unilateral decision can be replaced by amicable solutions such as mediation. Two-instance review by administrative courts is not conducive to obtaining a valid decision in a reasonable time. Finally, the question arises as to whether the basis of the administrative procedure, i.e., the protection of the public rights of individuals, is still an appropriate foundation of this law. This article contains an analysis of the issues indicated and provides a basis for further discussion.

1. Wprowadzenie

Prawna regulacja postępowania administracyjnego stanowiła i stanowi jeden z fundamentów działania nowoczesnej administracji publicznej. Odpowiednie ukształtowanie skutecznej procedury było zaś i jest zadaniem aktualnym. W perspektywie historycznej zostało ono zrealizowane sprawnie, ponieważ już w 1928 roku weszło w życie Rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym¹. Ukształtowaną w sposób trwały i przemyślany procedurę w indywidualnych sprawach administracyjnych mamy więc w Polsce od 90 lat. Nie oznacza to jednak, że wdrożone i modyfikowane od lat przepisy postępowania administracyjnego stanowią rozwiązania najlepsze z możliwych. Dlatego warto wskazać kilka zagadnień węzłowych, których rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie w przyszłości. Jednym z nich jest fundament aksjologiczny obowiązującej procedury administracyjnej – ochrona publicznych praw podmiotowych stron postępowania. Po wtóre, jest to kwestia aktualności idei kodyfikacji postępowania administracyjnego, a także ewentualnej mocy sprawczej mediacji z organem administracji jako instrumentu przekształcania wzajemnych relacji organu i stron postępowania. Natomiast pytanie o sprawność i skuteczność procedury powoduje konieczność analizy toku instancji oraz kompetencji orzeczniczych w postępowaniu przed organami administracji i sądami administracyjnymi.

2. Aktualność idei kodyfikacji procedury administracyjnej

Odrodzenie polskiej państwowości w 1918 roku zbiegło się z procesem wprowadzania w Europie regulacji postępowania administracyjnego. Polska znalazła się w grupie państw, które jako pierwsze przyjęły systemowe regulacje proceduralne. Ze względu na uwarunkowania historyczne procedura administracyjna czerpała z doświadczeń i rozwiązań wypracowanych w monarchii habsburskiej, gdzie Polacy mieli możliwość podejmowania pracy

¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z 28 marca 1928 roku (Dz.U. nr. 36, poz. 341).

w strukturach administracyjnych, a nawet zasiadali w Wiedeńskim Trybunale Administracyjnym².

Co prawda rozporządzenie z 1928 roku formalnie nie miało rangi kodeksu, jednak jego główne unormowania zostały potwierdzone przy uchwaleniu Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku³ (dalej: k.p.a.), co potwierdziło również formalną kodyfikację tego postępowania.

Należy zwrócić uwagę na to, że pojęcie „kodyfikacja” ma co najmniej kilka znaczeń wyróżnionych w literaturze⁴. Nie jest to tylko kompilacja lub inkorporacja w jednym akcie prawnym grupy norm tworząca przez to pewną całość. Koncepcja kodyfikacji określonej dziedziny prawa zakłada przede wszystkim jej kompleksowe unormowanie, o charakterze uniwersalnym. Jakkolwiek idea kodyfikacji jest od dawna przedmiotem analiz teoretycznych, to jednak trzeba wskazać, że pomimo nadania regulacji z 1960 roku nazwy „kodeks” k.p.a. normuje jedynie postępowanie jurysdykcyjne ogólne, już w art. 3 wskazując wyjątki, w których nie znajdzie on zastosowania. Ponadto ustawodawca w wielu ustawach materialnoprawnych wprowadza – na zasadzie wyjątku – szczególne regulacje procesowe. Dlatego przyjęta w praktyce wersja kodyfikacji jest określana jako względna⁵.

Podkreślenia wymaga względna trwałość stanu prawnego w omawianym zakresie. Kodeks postępowania administracyjnego był dotychczas nowelizowany ponad 50-krotnie. Nie jest to mała liczba, jednak w porównaniu z liczbą zmian w obowiązującym w analogicznym okresie Kodeksie postępowania cywilnego (ustawa z 17 listopada 1964 roku, Dz.U. nr 43, poz. 296) nie jest nadmierna⁶. Każda nowelizacja ma taką samą postać formalną, natomiast dokonując oceny wartościującej, można wskazać kilka najważniejszych zmian k.p.a. (1980, 1990, 2011, 2017).

Jednakże znaczenie ma nie liczba nowelizacji, ale wyłącznie poszczególnych procedur z kodeksowego wzorca postępowania jurysdykcyjnego. Jak słusznie wskazał Z. Kmiecik, dekompozycji

² Szerzej: J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego*, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 62 i n.

³ Dz. U. nr 30, poz. 168.

⁴ Szerzej: A. Wasilewski, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, PWN, Warszawa 1988, s. 8.

⁵ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 69.

⁶ Nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego było ponad 220. Oczywiście samo porównanie liczby ustaw zmieniających nie może stanowić samodzielnej podstawy do oceny trwałości aktu prawnego, bez uwzględnienia zakresu poszczególnych nowelizacji. Jednakże obrazuje to pewną trwałość rozwiązań prawnych w zakresie postępowania administracyjnego.

systemu nie wprowadziła osobna regulacja spraw podatkowych, która ograniczyła zakres stosowania k.p.a., ale procedura podatkowa jest oparta na tym samym wzorcu postępowania administracyjnego. Równolegle jednak pojawiają się nowe zadania administracji publicznej, do których realizacji nie da się zastosować kodeksowej procedury⁷. Dlatego powstaje wiele postępowań autonomicznych, które powodują rzeczywistą dekodyfikację postępowania administracyjnego⁸.

Powstaje zatem pytanie, czy istnieje możliwość opracowania kolejnej kodyfikacji bądź zmian w obecnym stanie prawnym, które spowodują ukształtowanie co najmniej jednolitej procedury w sprawach indywidualnych – co zakładał k.p.a. Doświadczenia innych państw, w tym szczególnie z naszego regionu Europy, wskazują, że jest to możliwe⁹. Pojawia się jednak wiele pytań dodatkowych – np. czy należy również podjąć próbę szerszej kodyfikacji, obejmującej także inne procedury, np. kontrolne czy wydawania aktów generalnych¹⁰.

3. Zmiana relacji administracji publicznej i podmiotów prywatnych

W 2017 roku wprowadzono do k.p.a. możliwość załatwienia sprawy w drodze mediacji, w tym również pomiędzy stroną postępowania a organem. Jest to rozwiązanie przełomowe, jeśli weźmiemy pod uwagę charakterystykę stosunku administracyjnoprawnego, który opiera się na przewadze organu administracji wobec podmiotu prywatnego. Podstawowym warunkiem prowadzenia skutecznej mediacji jako polubownego środka rozwiązywania sporów jest względna równowaga stron. Mediacja to w swej istocie moderowane przez pośrednika negocjacje i uzgodnienia uczestników sporu. Najczęstszym sukcesem mediacji jest osiągnięcie kompromisu

⁷ Przykładem jest kwestia wyboru projektów do dofinansowania z funduszy EU. A. Kosieradzka-Federczyk, *Postępowanie konkursowe w sprawie wyboru projektów do dofinansowania ze środków funduszy unijnych a kodeks postępowania administracyjnego*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji: szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. Zalasieńska, K. Wąsowski, Kraków 2015, s. 130.

⁸ K. Wąsowski, *O dekodyfikacji kodeksu postępowania administracyjnego na przykładzie procedury koncesyjnej na nadawanie programów radiowych lub telewizyjnych*, (w:) *Prace studialne...*, op. cit., s. 229.

⁹ Z. Kmiecik, *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 30.

¹⁰ O aktualności tematu świadczy chociażby publikacja pod red. W. Chróścielewskiego i Z. Kmiecika, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

między stronami. Przełożenie tych podstawowych reguł dotyczących mediacji na postępowanie administracyjne może budzić wątpliwości. Czy w istniejącym układzie procesowym jest miejsce dla mediatora oraz kto w praktyce mógłby pośredniczyć w takich mediacjach? Chociaż należy odrzucić poglądy negujące celowość czy przydatność mediacji w sprawach administracyjnych, to jednak trudno podzielać do końca entuzjazm ustawodawcy. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej z 2017 roku wskazał on, że co prawda mediacja nie mieści się w obecnym układzie postępowania administracyjnego, ale jej wprowadzenie może pomóc wypracować bardziej partnerskie traktowanie podmiotów prywatnych przez organy administracji¹¹.

Po nowelizacji z 2017 roku k.p.a. przewiduje możliwość prowadzenia mediacji zarówno pomiędzy stronami postępowania, jak i stron z organem prowadzącym postępowanie w I i II instancji (tzw. mediacja wertykalna). Przede wszystkim mediacja z organami administracji jest rozwiązaniem nowatorskim. Tradycyjne rozumienie władztwa administracyjnego może stanowić barierę w podejmowaniu uzgodnień, które zgodnie z art. 96a § 3 k.p.a. mają dotyczyć ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz w konsekwencji sposobu jej załatwienia. Trzeba jednak pamiętać, że regulacja ta, a nawet zasada zawarta w art. 13 k.p.a. zobowiązująca organy administracji do dążenia do polubownego załatwienia sprawy nie uchylają obowiązków z art. 7 k.p.a. Zatem to organ administracji jest nadal zobowiązany do załatwienia sprawy. Uzgodnienia mediacyjne nie mogą naruszyć obowiązującego prawa, a więc jest to dodatkowa trudność dla przedstawiciela organu uczestniczącego w mediacji.

Doświadczenia wielu państw współczesnych, które podjęły próbę wdrożenia rozwiązań mediacyjnych, wskazują na wiele wątpliwości oraz trudności związanych z konsensualnymi sposobami załatwiania spraw administracyjnych. Należą do nich problemy o charakterze podstawowym, takie jak ryzyko naruszenia zasad sprawiedliwości proceduralnej czy respektowania zasady równości w działalności organów, ale również kwestii tak szczegółowych jak tajemnica mediacji w kontekście przejrzystości administracji¹².

Mediacja nie jest dopuszczalna w każdej sprawie administracyjnej, ponieważ musi na to pozwalać charakter sprawy. W literaturze wskazano, że należy brać pod uwagę aspekt przedmiotowy sprawy i można wyróżnić następujące sfery, w których

¹¹ Druk sejmowy nr 1183 / VIII kadencja.

¹² Zob. m.in. J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 90.

mediacja byłaby dopuszczalna: uznanie administracyjne, elastyczność i podzielność przedmiotu sprawy¹³.

Po upływie roku od wprowadzenia do systemu prawnego nie można rzetelnie ocenić, czy mediacja zaistnieje w postępowaniu administracyjnym. Istnieje ryzyko, że podobnie jak ugoda wprowadzona do k.p.a. w 1980 roku będzie rozwiązaniem w praktyce niestosowanym. Równocześnie jednak warto podjąć trud wdrożenia zamiaru ustawodawcy, tak aby relacje organu i strony w postępowaniu administracyjnym były bardziej partnerskie. Kompetencja organu do konkretyzacji normy prawa administracyjnego w sprawie indywidualnej nie powinna oznaczać przedmiotowego traktowania stron postępowania. Możliwość współkształtowania rozstrzygnięć administracyjnych przez stronę, w granicach prawa, jest w literaturze oceniana pozytywnie¹⁴. Podjęcie rozmów zamiast arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy jest trudniejsze – może przedłużyć postępowanie, ale równocześnie daje szansę, aby strona zrozumiała, że np. brak możliwości realizacji jej wniosku nie wynika z niechęci aparatu administracyjnego, ale z istniejącego stanu prawnego.

Oczywiście mediacja nie stanowi remedium, które rozwiąże wszystkie konflikty w relacjach pomiędzy organami administracji a podmiotami prywatnymi. Wymaga to zmiany całościowego postrzegania wzajemnych relacji władzy i obywateli, w tym również budowania wzajemnego zaufania. Partnerskie traktowanie obywateli może pomóc w legitymizacji działań administracji, które nie są popularne, ale konieczne, np. lokalizacja zakładów związanych z gospodarką odpadami czy ściekami. Nie są to jednak problemy nowe, o czym świadczy np. treść zasad ogólnych k.p.a. Już w pierwotnym tekście kodeksu zawarte były zasady prowadzenia postępowania, tak aby pogłębić zaufanie obywateli do organów państwa (art. 6), czy też przekonywania (art. 9). Zasady te pozostały do dziś w k.p.a., a o regresie w ich wdrażaniu świadczy fakt, że w 2011 roku zasadę pogłębiania zaufania zmodyfikowano na „budzenie zaufania”¹⁵.

Warto podkreślić, że k.p.a. zawiera rozwiązania proceduralne, które mogą ułatwić wzajemną komunikację organu prowadzącego postępowanie oraz stron – jest nim np. rozprawa administracyjna¹⁶. Jednakże art. 89 k.p.a., który zawiera przesłanki do wyznaczenia rozprawy, ogranicza możliwości jej wykorzystania, ponieważ wskazano w nim, że jest ona dopuszczalna jako forma

¹³ A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 67.

¹⁴ Zob. M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 61.

¹⁵ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).

¹⁶ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, passim.

postępowania wyjaśniającego wtedy, gdy przyspieszy lub uprości postępowanie. Co do zasady podjęcie uzgodnień może przedłużyć postępowanie, ale kwestia szybkości załatwienia sprawy nie powinna przesądzać o podjęciu próby wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy.

Wydaje się, że jedną z barier dla zmiany sposobu prowadzenia postępowania jest stereotypowe przywiązanie do formalizmu, co stanowi jedną z konsekwencji judycjalizacji postępowania administracyjnego¹⁷. Trzeba jednak pamiętać, że obowiązujący formalny tryb procedury z gwarancjami procesowymi nie stanowi istoty ani też jedyne sposobu załatwienia sprawy administracyjnej. Wprowadzeniu zmian w relacjach pomiędzy organem a stronami postępowania nie przeciwstawia się też właściwie rozumiane władztwo administracyjne, które przysługuje organom przy rozstrzygnięciu spraw¹⁸.

4. Zapewnienie efektywności i szybkości rozstrzygania spraw administracyjnych

Jednym z osiągnięć pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości było powołanie w Polsce sądownictwa administracyjnego¹⁹. Przyjęta prawie sto lat temu konstrukcja funkcji i zadań sądów administracyjnych pozostaje w swoich podstawach niezmienną, pomimo wielu przekształceń organizacyjnych. Również reforma z 2002 roku²⁰, wprowadzająca dwuinstancyjność sądów administracyjnych, pozostawiła niezmiennie ich kasacyjny charakter. Pierwsze zmiany co do charakteru orzekania wprowadzono w 2015 roku i objęły one jedynie szczegółowe kwestie. Należy do nich m.in. możliwość umorzenia postępowania administracyjnego przez sąd administracyjny w sytuacji uwzględnienia skargi (art. 145 § 3 p.p.s.a.). Kolejna zmiana wynika z art. 145a § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym w przypadku naruszenia przez organy prawa materialnego albo gdy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, sąd administracyjny może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia,

¹⁷ Szerzej R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, passim.

¹⁸ Zob. W. Federczyk, *Władczy charakter administracji jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, (w:) *Mediacje ponad podziałami*, red. M. Tabernacka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 51.

¹⁹ Najwyższy Trybunał Administracyjny, powołany do życia ustawą z 3 sierpnia 1922 roku (Dz.U. nr 67, poz. 600), rozpoczął działalność 25 października 1922 roku.

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1270 (dalej: p.p.s.a.).

wskazując sposób załatwienia sprawy lub rozstrzygnięcia, o ile nie jest to sprawa z elementami uznania administracyjnego. Ponadto w art. 188 p.p.s.a. uległy rozszerzeniu przesłanki reformatoryjnego orzekania przez NSA, a mianowicie sąd ten, uchylając zaskarżone orzeczenie WSA, może samodzielnie rozpoznać sprawę ze skargi na organ administracji, jeśli uzna, że jej istota została dostatecznie wyjaśniona.

Wskazane zmiany nie doprowadziły do modyfikacji obowiązującej zasady, zgodnie z którą sądy administracyjne realizują określoną w art. 184 Konstytucji kompetencję w postaci kontroli administracji publicznej poprzez orzeczenia kasatoryjne. W szczególności dodane § 3 art. 145 i art. 145a w sposób bardzo ograniczony pozwalają na ingerencję sądów w działalność administracji publicznej. Jednak nawet tak niewielkie modyfikacje spotkały się z głosami krytyki. Już na etapie prac legislacyjnych zostały przedstawione opinie dotyczące zgodności tego projektu z Konstytucją, autorzy których sformułowali całkowicie odmienne oceny prawne proponowanych rozwiązań²¹. Projekt uchwalony w postaci Ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658) został zaskarżony przez grupę posłów do TK²². We wniosku wskazano m.in., że na podstawie treści art. 184 Konstytucji RP można zasadnie stwierdzić, iż skoro sądy administracyjne mają sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, to nie powinny one merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstąpiłyby w rolę organów administracji publicznej. Również Prokurator Generalny podzielił wątpliwości wnioskodawców, wskazując, że „przepisy art. 145 § 3 i art. 145a PPSA, przyznając sądom administracyjnym kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie merytorycznego sposobu zakończenia postępowania administracyjnego, prowadzą do naruszenia istotnego zakresu władzy wykonawczej sprawowanej przez administrację publiczną – co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równowagi i rozdziału

²¹ Opinia zlecona prof. M. Chmaja z 8 sierpnia 2014 roku wskazuje, że projektowany art. 145a p.p.s.a. jest niezgodny z art. 184 Konstytucji zakreślającym ramy orzekania przez sądy administracyjne, zawężając je do kontroli działalności administracji publicznej, oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym trójpodział władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast opinia prof. B. Szmulika z 14 listopada 2013 roku w tej samej sprawie nie uznaje proponowanego rozstrzygnięcia za sprzeczne z Konstytucją, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (dostęp: 10.07.2018).

²² Sygn. K 22/15, sprawa umorzona postanowieniem z dnia 8 czerwca 2016 roku. Ze względu na zasadę dyskontynuacji, ponieważ w 2015 roku odbyły się wybory parlamentarne, wobec braku woli podtrzymania wniosku sprawa została zakończona, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2022/15> (dostęp: 10.07.2018).

władzy wykonawczej i sądowniczej”²³. Zdaniem Prokuratora Generalnego możliwość merytorycznego rozpoznawania skarg przez NSA „prowadzi równocześnie do zastępowania przez NSA administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym samym powoduje wkroczenie sądownictwa administracyjnego w sferę władzy wykonawczej”²⁴.

Zastanawiając się nad przyszłością funkcji realizowanych przez sądy administracyjne, nie można pomijać przemian zachodzących w innych krajach. Ze względu na opisane powyżej szczególne związki z Austrią, czy też genetyczną wręcz zależność od wypracowanych tam rozwiązań, trzeba zwrócić uwagę na to, że w tym kraju wraz z wprowadzeniem dwustopniowego sądownictwa administracyjnego w 2012 roku zdecydowano się zarówno na merytoryczne rozpoznawanie spraw przez sądy, jak i zlikwidowano administracyjne postępowanie odwoławcze – z wyjątkiem spraw rozstrzyganych przez gminy²⁵.

Dyskusja na temat merytorycznego rozpatrywania spraw przez sądy administracyjne nie jest w Polsce zagadnieniem nowym. Już w roku 1929 J. Langrod w swoim kompleksowym opracowaniu regulacji sądownictwa administracyjnego postulował wprowadzenie kompetencji kasacyjno-merytorycznej²⁶. Również w okresie prac koncepcyjnych nad wdrożeniem sądów I instancji w Polsce pojawił się projekt Instytutu Spraw Publicznych zakładający powołanie trójuszczelbionych sądów administracyjnych (okręgowych – na bazie istniejących samorządowych kolegiów odwoławczych, wojewódzkich – na bazie istniejących ośrodków zamiejscowych NSA, oraz samego NSA), a także ograniczenie postępowania administracyjnego do I instancji²⁷.

Pomimo tradycyjnej przewagi poglądu o kasacyjnym charakterze sądów administracyjnych konieczność zapewnienia ekonomiki postępowania oraz przede wszystkim szybkiego i realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości powoduje, że zarówno kwestia kompetencji sądów administracyjnych, jak i problem

²³ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 6 listopada 2015 roku, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2022/15>, s. 17 (dostęp 10.07.2018).

²⁴ Ibidem, s. 34.

²⁵ Z. Kmieciak, P. Florjanowicz-Błachut, *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znowelizowanych 51. ustawą federalną „Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 189.

²⁶ J.S. Langrod, W.L. Jaworski, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 160–161.

²⁷ Koncepcja wraz z projektem została zaprezentowana w: D. Kijowski, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 3.

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jako zasady zyskują, a nie tracą na znaczeniu. Trzeba bowiem pamiętać, że w aktualnym modelu możliwe jest wykorzystanie dwóch instancji administracyjnych i dwóch sądowych, aby uzyskać prawomocne rozstrzygnięcie sprawy. Jednakże ze względu na kasacyjny charakter sądów administracyjnych konsekwencją uwzględnienia skargi będzie najczęściej uchylene decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organy administracji, co oznacza kolejną możliwość odwołań i skarg od sądów administracyjnych. O tym, że ustawodawca zdaje sobie sprawę z istniejących zagrożeń, może świadczyć ograniczenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który zastępuje odwołanie od decyzji wydawanych w I instancji przez ministrów, szefów urzędów centralnych oraz samorządowe kolegia odwoławcze. Ten środek prawny nie został zlikwidowany, ale ma obecnie charakter fakultatywny, tzn. strona może po doręczeniu rozstrzygnięcia I instancji wnieść skargę do sądu administracyjnego, bez konieczności uprzedniego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

5. Aksjologiczne podstawy procedury administracyjnej

Istotą postępowania administracyjnego jest realizacja norm prawa materialnego, ale z maksymalnym poszanowaniem gwarancji procesowych stron postępowania. W ten sposób ustawodawca stara się zabezpieczyć prawa podmiotowe publiczne stron, które w postępowaniu mają słabszą pozycję niż organ rozstrzygający sprawę.

W literaturze wskazuje się trzy zasadnicze podstawy aksjologiczne procedury administracyjnej: zasadę sprawiedliwości proceduralnej, standardy postępowania administracyjnego w kontekście prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz procesowy wymiar prawa do dobrej administracji²⁸. Podstawy te skupiają się na ochronie uprawnień stron i uczestników postępowania. Różne gwarancje proceduralne powstawały bez mała sto lat temu, co ma niebagatelne znaczenie, jeśli chociażby weźmie się pod uwagę poziom wykształcenia czy umiejętność czytania w polskim społeczeństwie. Zakres projektów infrastrukturalnych, takich jak budowa autostrad, linii kolejowych czy lotnisk, powoduje, że postępowanie prowadzone w trybie k.p.a. ma charakter masowy, uczestniczy w nim często kilkaset stron. Zapewnienie w takim postępowaniu wszelkich gwarancji procesowych jest utrudnione i często powoduje niemożność wydania rozstrzygnięcia we właściwym czasie.

²⁸ Z. Kmieciak, *Zarys teorii...*, op. cit., s. 95.

Dlatego za słuszne należy uznać konstatacje poczynione przez Z. Cieślaka, który wskazał, że bez zmiany podstawy aksjologicznej, a więc oparcia procedury na założeniu ochrony praw podmiotowych strony, możliwe jest jedynie doskonalenie istniejącej regulacji prawnej²⁹. Ten sam autor wskazał na możliwość poszukiwania innego fundamentu postępowania administracyjnego i przedstawił propozycję spojrzenia od strony zdefiniowanych przez ustawodawcę wartości i sposobów ich realizacji, a więc relacji organ-wartość³⁰.

Bez wątplenia podjęcie trudu przeddefiniowania aksjologicznych fundamentów postępowania administracyjnego jest dziełem trudnym, pytanie tylko, czy potrzebny. Aby udzielić odpowiedzi, warto zastanowić się nad tym, czy i na ile zadaniom państwa oraz możliwościom rozwoju społecznego obywateli odpowiada obecne zakotwiczenie rozwiązań k.p.a. w ochronie praw podmiotowych stron postępowania.

6. Podsumowanie

Zasadniczym celem niniejszego opracowania była próba wskazania zagadnień węzłowych dla rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych. Jest to obszar tradycyjnych zadań administracji publicznej związanych z władztwem administracyjnym. Biorąc pod uwagę perspektywę ostatniego stulecia, w kontekście zmian nie można tracić istotnych okoliczności zewnętrznych, wśród których na podkreślenie zasługuje stale rosnący zakres regulacji administracyjnoprawnej, co przekłada się na konieczność podejmowania rozstrzygnięć indywidualnych w coraz to nowych obszarach. Ważne są również przekształcenia społeczno-cywilizacyjne oraz podniesienie poziomu świadomości i podmiotowości obywatelskiej, co skutkuje potrzebą partnerskiego traktowania podmiotów prywatnych. Natomiast zręby procedury administracyjnej pozostają niezmiennie od prawie stulecia.

Wskazany katalog wyzwań ma charakter subiektywny, stanowi przyczynek do dyskusji o perspektywach rozwoju procedury administracyjnej. W ramach opracowania dokonano analizy zagadnień i wskazano ich najważniejsze aspekty, opatrując je komentarzem. Nie oznacza to w każdym przypadku konieczności

²⁹ Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego? Między kreacją a renowacją. Jedenaście kwestii podstawowych – głos w dyskusji*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji: szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. Zalasinska, K. Wąsowski, Kraków 2015, s. 10.

³⁰ *Ibidem*, s. 11.

zmian regulacji prawnych, ale chodzi też o społeczne postrzeganie administracji oraz utartych schematów postępowania w ramach administracji publicznej.

Bibliografia

- Borkowski J., Krawczyk A., *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego*, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Cieślak Z., *Czy Polsce potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego? Między kreacją a renowacją. Jedenaście kwestii podstawowych – głos w dyskusji*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji: szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. Zalasinska, K. Wąsowski, Kraków 2015.
- Chróścielewski W., Kmieciak Z. (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Federczyk W., *Władczy charakter administracji jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, (w:) *Mediacje ponad podziałami*, red. M. Tabernacka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.
- Kijowski D., Prutis S., Srocki S., Stec M., *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- Kmieciak Z., *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., Florjanowicz-Błachut P., *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znolizowanych 51. ustawą federalną „Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4.
- Kocot-Łaszczycza A., Łaszczycza G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Postępowanie konkursowe w sprawie wyboru projektów do dofinansowania ze środków funduszy unijnych a kodeks postępowania administracyjnego*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji: szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. Zalasinska, K. Wąsowski, Kraków 2015.
- Langrod J.S., Jaworski W.L., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929.
- Wąsowski K., *O dekodfikacji kodeksu postępowania administracyjnego na przykładzie procedury koncesyjnej na nadawanie programów radiowych lub telewizyjnych*, (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji: szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. Zalasinska, K. Wąsowski, Kraków 2015.
- Suwał R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Wegner-Kowalska J., *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, PWN, Warszawa 1988.

**Zasada szybkości postępowania administracyjnego
a wybrane rozwiązania procesowe w nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z dnia 7 kwietnia 2017 roku***

KRZYSZTOF KASZUBOWSKI
Doktor nauk prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

* Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935; dalej jako: ustawa nowelizująca k.p.a.).

Streszczenie

Zasada szybkości jest jedną z kluczowych zasad postępowania administracyjnego, zaliczoną przez ustawodawcę do katalogu „Zasad ogólnych”. Ma ona doniosłe znaczenie dla wszystkich uczestników. Organ administracji publicznej działający zgodnie z tą zasadą postrzegany jest jako podmiot sprawny i skuteczny. Dla strony szybkie prowadzenie postępowania ma niebagatelne znaczenie w kontekście ukształtowania jej sytuacji prawnej. Nie zawsze jednak obowiązujące instytucje procesowe służą realizacji tej zasady. Mając to na uwadze, ustawodawca jako jeden z głównych celów nowelizacji k.p.a. przyjął wprowadzenie nowych rozwiązań mających służyć przyspieszeniu postępowania. Zaliczyć do nich należy: nowe ukształtowanie zasady informowania strony, ponaglenie, posiedzenie w sprawie współdziałania czy nowe tryby: uproszczony i milczącego załatwienia sprawy. Po blisko roku funkcjonowania tych rozwiązań możliwa wydaje się ocena tego, na ile zamierzenia ustawodawcy udało się zrealizować. Tym bardziej że szczegółowa analiza nowych rozwiązań normatywnych pozwala przyjąć, że nie zawsze będą one służyły szybkości postępowania.

Abstract

The principle of quick conduct of the proceedings is one of the key principles of administrative proceedings, classified by the legislator in the „General Principles” catalog. It is of great importance to all participants. A public administration body operating in accordance with this principle is perceived as an efficient and effective entity. For the party, quick conduct of the proceedings is of considerable importance in the context of shaping its legal situation. However, binding procedural institutions not always serve to implement this principle. With this in mind, the legislature as one of the main objectives of the amendment k.p.a. adopted the introduction of new solutions aimed at speeding up proceedings. These include: a new form of informing the party, a reminder, a meeting on cooperation and new modes: a simplified and silent handling of the case. After nearly a year of functioning of these solutions, it seems possible to assess how far the legislator’s intentions have been achieved. The more so that a detailed analysis of new normative solutions allows us to assume that they will not always serve the speed of proceedings.

1. Zagadnienia ogólne

W rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹ zamieszczone zostały „Zasady ogólne” tego postępowania, stanowiące dyrektywy działania organów administracji publicznej o szczególnym znaczeniu². Jedną z nich jest zasada szybkości postępowania określana także mianem zasady szybkości i prostoty postępowania³. Zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. „organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”. Uzupełnia to § 2 tego przepisu, według którego „sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”. Z przywołanego przepisu wynikają dwie dyrektywy, których adresatem jest organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne. Pierwsza z nich dotyczy szybkiego, ale jednocześnie wnikliwego prowadzenia postępowania⁴, druga – niezwłocznego załatwienia sprawy. Przez pojęcie „załatwienia sprawy” należy rozumieć jej rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej⁵. Wbrew wynikowi wykładni językowej § 2 wymóg niezwłocznego załatwienia sprawy odnieść należy nie tylko do spraw niewymagających prowadzenia postępowania wyjaśniającego, lecz także tych, w których postępowanie to zostało

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2017, poz. 1257 ze zm.; dalej jako: k.p.a. lub kodeks).

² Por. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 90.

³ Tak m.in.: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, (w:) W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 53; H. Knysiak-Molczyk, (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 122; J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 43.

⁴ O relacji pojęć „szybkości” i „wnikliwości” w postępowaniu administracyjnym – zob. przegląd stanowisk doktryny w pracy: K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 41–44.

⁵ K.p.a. przewiduje także milczące załatwienie sprawy (art. 1 pkt 1 *in fine* k.p.a.). Z uwagi na przyjętą w kodeksie konstrukcję milczącego załatwienia sprawy należałoby założyć, iż realizacja zasady szybkości w tego rodzaju sprawach polegałaby na wydaniu decyzji, postanowienia lub wniesieniu sprzeciwu wykluczających milczące załatwienie sprawy bezpośrednio po momencie ujawnienia się podstaw do takiego działania.

zakończone. Nie ma powodu, by po szybkim przeprowadzeniu postępowania organ administracji zwlekał z załatwieniem sprawy (wydaniem decyzji).

Realizacji zasady szybkości służy wiele szczegółowych rozwiązań przyjętych w k.p.a., wśród których wymienić należy m.in. przepisy dotyczące terminów załatwienia sprawy, ponaglenia czy zaskarżalności postanowień wstrzymujących bieg postępowania. Obserwacja praktyki organów administracji publicznej uzasadnia jednak wniosek, że realizacja obowiązków wynikających z art. 12 k.p.a. stanowi istotny problem w funkcjonowaniu administracji publicznej. Można powiedzieć, że jest on stałym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa⁶ i orzecznictwa sądowego⁷. Dotychczasowy system zwalczania długotrwałości postępowań administracyjnych – oparty przede wszystkim na środkach prawnych przewidzianych w art. 37 k.p.a.⁸ i możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – okazał się nieskuteczny. Wskazuje na to systematycznie rosnąca liczba skarg do sądów administracyjnych i wymierzanych grzywien⁹. Mając na uwadze, iż „postępowania administracyjne są ściśle związane z wieloma dziedzinami życia, dotyczą codziennych spraw obywateli [a] szybkość załatwienia spraw oraz jakość rozstrzygnięć mają niebagatelny, bezpośredni wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i poziom zaufania jednostek do państwa”¹⁰, podjęto próbę kompleksowego przeciwdziałania bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych. W uchwalonej 7 kwietnia 2017 roku ustawie nowelizującej k.p.a. przewidziano szereg rozwiązań mających usprawnić i skrócić czas trwania postępowania administracyjnego. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania poświęcone ono zostanie omówieniu tylko niektórych z nich.

⁶ Z obszernej literatury zob. m.in. opracowania monograficzne: M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011; P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011; M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014.

⁷ Przykładowo w SIP LEX pod art. 37 k.p.a. zamieszczono 17 407 orzeczeń sądowych, <https://sip.lex///> (dostęp: 13.07.2018).

⁸ Do 31 maja 2017 roku zwalczaniu bezczynności i przewlekłości postępowania służyło zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli takiego organu nie było – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Z uwagi na przepisy przejściowe środki te miały jeszcze zastosowanie w sprawach wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowelizacji – zob. art. 16 w zw. z art. 18 ustawy nowelizującej.

⁹ Zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 1183, Sejm RP VIII kadencji, s. 3.

¹⁰ Z uzasadnienia projektu s. 4–5.

2. Obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek (art. 79a k.p.a.)

Jednym z podstawowych obowiązków organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie jest należyte i wyczerpujące informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Organy administracji powinny czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu zobowiązane są udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a.). Obowiązek ten określany jest mianem zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej¹¹, zaliczonej do zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Za szczególnego rodzaju rozszerzenie tego obowiązku należy uznać art. 79a, dodany ustawą nowelizującą k.p.a. Na mocy tego przepisu organ administracji publicznej został zobowiązany do wskazania stronie zależnych od niej przesłanek, które na dzień wysłania informacji nie zostały spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Ustawodawca zdecydował się jednak ograniczyć zakres tego obowiązku do postępowań wszczętych na żądanie strony. Oznacza to, że nie będzie on miał zastosowania w postępowaniach wszczętych z urzędu. Dotyczy to zarówno sytuacji „typowego” wszczęcia postępowania z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.), jak i tych, gdy wszczęcie następuje w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.). Jako uzasadnienie takiego rozwiązania wskazano zamiar zmobilizowania organu administracji do wnikliwego badania merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania, ale także „zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach (...) nie korzysta z takiej możliwości”¹². Poinformowanie o tym stronie ma w założeniu projektodawcy pozwolić na uniknięcie składania przez stronę odwołania czy skargi do sądu administracyjnego w razie wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Realizacja powyższego obowiązku skorelowana została z wymogiem zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Stosownie do treści art. 79a § 2 k.p.a. w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do dowodów, materiałów

¹¹ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 79.

¹² Z uzasadnienia projektu, s. 28.

i żądań strona może przedłożyć dodatkowe dowody, po to by wykazać przesłanki, które do tej pory nie zostały wykazane. Tym samym została zmodyfikowana treść zawiadomienia, o którym mowa w art. 10 § 1 k.p.a. Poza możliwością wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań powinno ono w sytuacji przewidzianej treścią art. 79a § 1 k.p.a. zawierać jeszcze informację o niewykazanych (spełnionych) przesłankach i o tym, że może to prowadzić do wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Powyższe rozwiązanie rodzi jednak kilka wątpliwości. Przede wszystkim nie jest jasne, na jakich podstawach został oparty wniosek, iż poinformowanie strony o niewykazaniu przesłanek i możliwości wydania decyzji niezgodnej z jej żądaniem pozwoli na uniknięcie wniesienia odwołania czy skargi do sądu administracyjnego. Strona nie ma obowiązku przedstawiania dowodów na określonym etapie postępowania z zastrzeżeniem braku możliwości powołania się na te dowody w dalszej części postępowania. Co więcej, nawet jeżeli organ ją poinformuje o „brakujących” przesłankach, strona posiadająca dowody może ich nie przedstawić, a powołać się na nie dopiero w odwołaniu czy nawet we wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.¹³ Art. 79a k.p.a. nie będzie także w żaden sposób przeciwdziałał możliwości wniesienia odwołania przez inne strony niż ta, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte. W postępowaniu wszczynanym na wniosek mogą brać udział także inne strony, którym również może zależeć na wydaniu przez organ administracji decyzji pozytywnej. Wobec brzmienia art. 79a k.p.a. można mieć wątpliwość, czy zawiadomienie o niespełnionych przesłankach należy doręczyć wszystkim stronom postępowania, czy tylko tej, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte. Niewątpliwie poszerzenie obowiązku informacyjnego spełni zakładane cele zaledwie w niewielkiej liczbie przypadków, w których w postępowaniu będzie brała udział tylko jedna strona. I to jedynie w tym przypadku, gdy będzie ona chciała „współpracować” z organem prowadzącym postępowanie.

Literalne odczytanie przywołanej regulacji skłania do wniosku, iż nowy zakres obowiązku informacyjnego obejmuje wyłącznie „wskazanie przesłanek zależnych od strony”. Przez pojęcie

¹³ Przepis ten stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który ją wydał. Nie ma przy tym znaczenia to, czy strona wiedziała o tych okolicznościach (dowodach) w dniu wydania decyzji – por. M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 939.

„przesłanek” należy rozumieć warunki wydania decyzji pozytywnej wynikające z przepisów prawa materialnego. Z brzmienia obowiązującego przepisu nie wynika to, by organ administracji miał obowiązek wskazywania dowodów, na podstawie których możliwe jest udowodnienie istnienia brakujących przesłanek. W zasadzie więc wykonanie obowiązku z art. 79a k.p.a. polegać będzie na przytoczeniu treści przepisów prawa materialnego. Odrębną kwestią pozostaje ocena, które z przesłanek są „zależne od strony”. Może to powodować dalsze wątpliwości, ponieważ skoro istnieją przesłanki wydania decyzji pozytywnej zależne od strony, to należy założyć, że są także inne przesłanki: zależne od organu administracji publicznej bądź o charakterze obiektywnym (tj. niezależne ani od strony, ani od organu administracji publicznej). Problem kwalifikacji danej przesłanki do określonej kategorii raczej nie będzie wpływał na przyspieszenie postępowania. Brak precyzyjnego określenia zakresu zastosowania wprowadzonego przepisu może powodować daleko idące rozbieżności w praktyce jego stosowania, a odmienna ocena rodzaju przesłanki – stanowić dodatkowy zarzut we wnoszonym środku prawnym.

Ustalenie przez organ administracji publicznej, czy w danej sprawie występują przesłanki zależne od strony, wezwanie do ich przedstawienia i realizacja tego wezwania rodzi jeszcze jeden skutek prawny. Jeżeli strona przedstawi dowody potwierdzające – jej zdaniem – spełnienie lub wykazanie przynajmniej jednej przesłanki, to jednocześnie zmiana ulega podstawa faktyczna rozstrzygnięcia. Materiał dowodowy zostanie poszerzony, co z kolei spowoduje konieczność powtórzonego zawiadomienia wszystkich stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w trybie art. 10 § 1 k.p.a. W istotny sposób przyczyni się to do przedłużenia terminu, w jakim sprawa powinna być załatwiona¹⁴.

3. Przeciwdziałanie bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego

Środkiem prawnym mającym na celu bezpośrednio przyspieszenie postępowania jest ponaglenie, które zastąpiło dotychczasowe zażalenie na bezczynność lub przewlekłość postępowania czy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W art. 37 k.p.a. uregulowano: pojęcia bezczynności i przewlekłości postępowania (§ 1), wymóg formalny ponaglenia (§ 2), tryb wniesienia (§ 3), obowiązki

¹⁴ Mimo że w sensie formalnym terminu na wykonanie tej czynności nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy (art. 37 § 5 k.p.a.).

organu prowadzącego postępowanie (§ 4), termin rozpoznania i związane z tym obowiązki organu rozpatrującego ponaglenie (§ 5, § 6 i § 8) oraz uprawnienie do zmiany wyznaczonego terminu załatwienia sprawy (§ 7).

Strona ma prawo wniesienia ponaglenia, jeżeli jej sprawa nie została załatwiona w terminie ustawowym lub wyznaczonym przez organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. (bezczynność) bądź też gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Ponaglenie jest zatem środkiem prawnym, który ma przeciwdziałać niedziałaniu organu administracji lub podejmowaniu zbędnych czynności. Z zasady pisemności postępowania (art. 14 k.p.a.) wynika, że należy uznać je za podanie w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. Powinno zatem spełniać wymogi formalne podania zgodnie z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. i zawierać: wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie oraz podpis¹⁵, a także czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Przytoczone minimalne wymogi podania-ponaglenia uzupełnia treść art. 37 § 2 k.p.a., który uznaje za przepis szczególny w rozumieniu art. 63 § 2. Zgodnie z jego brzmieniem ponaglenie zawiera uzasadnienie, które jest zatem wymogiem formalnym ponaglenia i w przypadku gdy go nie ma, należy uruchomić procedurę uzupełniania braków formalnych przewidzianą w art. 64 § 2 k.p.a. Nieuzupełnienie braków formalnych powinno prowadzić do pozostawienia ponaglenia bez rozpoznania. Tylko ponaglenie spełniające wszystkie wymogi formalne może wywołać skutek w postaci aktualizacji kompetencji organu prowadzącego postępowanie przewidzianych w art. 37 § 4 k.p.a., tj. jego przekazania wraz z niezbędnymi odpisami akt i stanowiskiem co do niego organowi wyższego stopnia¹⁶.

Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia jego celowości i wpływu na szybkość załatwienia ponaglenia. W aktualnym stanie prawnym ponaglenie jest jedynym podaniem, co do którego w k.p.a. wprowadzono wymóg uzasadnienia. Jego ewentualny brak skutkuje obowiązkiem uruchomienia trybu uzupełniania braków, co samo w sobie przedłuża termin jego rozpoznania.

Art. 36 § 1 k.p.a. nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie zawiadomienie strony o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy i pouczeniem o prawie do

¹⁵ Dodatkowe wymogi dotyczą podania wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego (zob. art. 63 § 3a k.p.a.).

¹⁶ W przypadku gdy nie ma organu wyższego stopnia, organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości (art. 37 § 8 k.p.a.).

wniesienia ponaglenia. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której organ prowadzący powiadomi stronę o niezałatwieniu sprawy w terminie, wyznaczy nowy termin i pouczy o prawie wniesienia ponaglenia, a strona, wnosząc takie ponaglenie, i tak będzie zobligowana do jego uzasadnienia. Nie wydaje się, by takie rozwiązanie spełniało postulat racjonalności i służyło przyspieszeniu postępowania. Tym bardziej że uzasadnienie z istoty rzeczy będzie powielalo treść wcześniejszego zawiadomienia o niezałatwieniu sprawy w terminie.

Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a.). Skuteczne wniesienie ponaglenia aktualizuje kompetencje tego organu polegające na: sporządzeniu niezbędnych odpisów akt sprawy, ustosunkowaniu się do ponaglenia i przekazaniu ich wraz z ponagleniem organowi wyższego stopnia. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie uregulowano obowiązków organu prowadzącego postępowanie wynikających z wniesionego zażalenia na bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania. Z racji tego dochodziło do sytuacji, w których wniesienie takiego środka prawnego powodowało przekazanie kompletu akt sprawy organowi wyższego stopnia i dalszy brak działania organu właściwego do załatwienia sprawy. W efekcie organ administracji, który powinien załatwić sprawę, nie dysponował aktami sprawy i w dalszym ciągu pozostawał bezczynny. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślano, że brak akt sprawy nie uzasadnia bezczynności w rozpoznaniu sprawy niezależnie od przyczyny takiego stanu¹⁷. W obecnym stanie prawnym organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest przekazać jedynie „niezbędne odpisy akt sprawy”. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, na czym ma polegać owa niezbędność. Zakładać należy, że chodzi w tym przypadku o odpisy akt sprawy niezbędne do rozpoznania ponaglenia. Problem, jaki wiąże się z nieostrym kryterium niezbędności, dotyczy odmiennej oceny organu wyższego stopnia w zakresie tego, co jest niezbędnym odpisem w rozumieniu art. 37 § 4 k.p.a. Nie można bowiem wykluczyć, że ocena ta będzie odmienna i organ właściwy do rozpoznania ponaglenia będzie żądał uzupełnienia tych odpisów¹⁸. Skutkiem przyjętego rozwiązania może stać się swoista „pętla korespondencyjna” dotycząca przekazywania odpisów akt uznanych za niezbędne.

¹⁷ Zob. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2012 roku, IV SA/Po 1075/12, Lex nr 1234765; WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2010 roku, II SAB/Gd 42/09, CBOSA; WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2009 roku, I SAB/Wa 178/08, CBOSA; WSA we Wrocławiu z dnia 21 października 2004 roku, II SAB/Wr 43/03, CBOSA.

¹⁸ Tryb, w jakim miałyby to następować, nie został uregulowany w k.p.a.

Poza obowiązkiem przekazania niezbędnych odpisów akt oraz ponaglenia organ prowadzący postępowanie powinien także ustosunkować się do ponaglenia. Wskazane rozwiązanie wydaje się zbliżone do odpowiedzi na skargę z postępowania sądowoadministracyjnego. O ile jednak w postępowaniu przed sądem przedstawienie przez organ stanowiska co do skargi na jego działanie (bezczyność bądź przewlekłość postępowania) stanowi standardowe działanie strony tego postępowania, o tyle w postępowaniu administracyjnym stanowisko co do ponaglenia uznać należy za zbędne¹⁹. W sytuacji gdy organ administracji zawiadamia stronę o niezakończonym w terminie, wyznaczeniu nowego terminu i o prawie wniesienia ponaglenia, a strona ponaglenie takie wnosi i je uzasadnia, w zdecydowanej większości przypadków organ administracji, realizując obowiązek ustosunkowania się do ponaglenia, będzie uznawał je za zasadne²⁰. Tym samym w trzech różnych pismach procesowych pojawiać się będzie informacja o niezakończonym w terminie. Wypada zauważyć, że samo pisanie o niezakończonym w terminie nie prowadzi do jej załatwienia.

Uwzględniając zasadę pisemności (art. 14 k.p.a.), należy przyjąć, że stanowisko co do ponaglenia powinno być wyrażone w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego. Nierozstrzygniętą w k.p.a. kwestią pozostaje ewentualny brak ustosunkowania się organu prowadzącego postępowanie do ponaglenia. Kategoryczność sformułowania art. 37 § 4 zd. 4 k.p.a. „organ jest obowiązany ustosunkować się do niego” (tj. ponaglenia) wskazuje, iż jest to obowiązek procesowy organu administracji. Inaczej jednak niż w przywoływanym postępowaniu sądowoadministracyjnym nie została przewidziana żadna sankcja w przypadku jego niewypełnienia²¹. Otwarta zatem pozostaje sprawa dopuszczalności rozpoznania ponaglenia w przypadku braku stanowiska organu²², a także trybu uzupełnienia tego braku.

¹⁹ W przeciwnym wypadku należałoby konsekwentnie rozważyć obowiązek wprowadzenia stanowiska np. co do wniesionego odwołania.

²⁰ Nie będzie to dotyczyło tych sytuacji, w których po przekazaniu odpisów akt organ administracji załatwił sprawę.

²¹ Art. 55 § 2 Ustawy z dnia 3 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. 2018, poz. 1302) przewiduje w przypadku niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 (tj. przekazania sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę), możliwość wymierzenia przez sąd, na wniosek skarżącego, organowi grzywny.

²² Ewentualne wezwanie o przedstawienie stanowiska może stanowić argument opóźniający rozpoznanie ponaglenia.

4. Posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106a k.p.a.)

Wprowadzona do k.p.a. w art. 106a k.p.a. instytucja posiedzenia w sprawie współdziałania ma na celu „usprawnienie postępowań, w których organ prowadzący postępowanie wydaje rozstrzygnięcie po uzyskaniu stanowiska (opinii) innego organu. (...) Posiedzenie takie może mieć dodatkowo walor informacyjny, umożliwiając spotkanie wszystkich zaangażowanych w załatwienie danej sprawy podmiotów (w szczególności gdy w posiedzeniu weźmie udział również strona) oraz wymianę przez nie przydatnych w sprawie informacji. Rozwiązanie to może sprzyjać lepszej współpracy, poprzez umożliwienie, z jednej strony – bardziej aktywnego udziału stron w tej procedurze, a z drugiej – wypowiedzenie się organów i wyjaśnienie wszelkich wątpliwości, jakie mogą się pojawić przy współdziałaniu przy rozstrzyganiu danej sprawy”²³. Posiedzenie w sprawie współdziałania może zwołać tylko organ załatwiający sprawę. Uprawnienie to przysługuje mu z urzędu, na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska. Przyjęta konstrukcja kompetencji oparta na czasowniku modalnym („może”) oznacza, że organ załatwiający sprawę nie jest związany ani wnioskiem strony, ani ewentualnym wnioskiem organu „uzgadniającego” o zwołanie takiego posiedzenia.

Kodeks nie przewiduje tego, by w wypadku wyznaczenia posiedzenia w sprawie współdziałania obligatoryjnie uczestniczyły w nim strony. Stosownie do treści art. 106a § 3 k.p.a. organ załatwiający sprawę może wezwać strony do udziału w takim postępowaniu. W takim przypadku odpowiednio stosuje się przepisy art. 90–96 k.p.a., tj. o rozprawie administracyjnej. W konsekwencji, uwzględniając, że przesłanką wyznaczenia posiedzenia jest przyspieszenie zajęcia stanowiska (art. 106a § 1 k.p.a.), należy przyjąć, iż w niewielkim stopniu różni się ono od rozprawy administracyjnej. Rodzi to pytanie o zasadność wprowadzania nowej instytucji procesowej opartej praktycznie całkowicie na instytucji już wcześniej uregulowanej²⁴. Dodatkową trudność w stosowaniu omawianej instytucji stanowić będzie wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska²⁵. Nie wiadomo bowiem, jakie elementy

²³ Uzasadnienie projektu..., op. cit., s. 33.

²⁴ Por. M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w nowelizacji kpa*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2 (11), s. 45.

²⁵ Literalne brzmienie przepisu skłania do wniosku, że decydujące znaczenie ma zwrócenie się o zajęcie stanowiska przez organ załatwiający sprawę. Trafniejszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, iż w omawianym przepisie chodzi o organ zobowiązany do zajęcia stanowiska.

formalne powinien zawierać taki wniosek²⁶. Mimo tożsamej nazwy nie jest to wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Kodeks nie reguluje w żaden sposób formy procesowej, w jakiej powinny kontaktować się organy administracji publicznej w prowadzonym postępowaniu. Brak też jednoznacznych wskazówek, czy należałoby stosować do takiego wniosku wymagania stawiane podaniom²⁷. Powyższe rodzi obawę, że wprowadzając nowe rozwiązania, ustawodawca niejako sam otwiera sobie furtkę do kolejnych nowelizacji k.p.a., po to by uszczegóławiać wcześniejsze zmiany.

Procesową formą współdziałania jest postanowienie, na które służy stronie zażalenie (art. 106 § 5 k.p.a.). Postanowienie takie może być wydane na posiedzeniu w trybie współdziałania. Ustawodawca zachował się jednak niekonsekwentnie, wskazując, że postanowienie takie może być wpisane do protokołu posiedzenia (art. 106 § 4 k.p.a.). O ile wymóg sporządzenia protokołu z posiedzenia w trybie współdziałania należy uznać za uzasadniony²⁸, o tyle fakultatywność wpisania postanowienia na nim wydanego jest wątpliwa. Skoro protokół sporządza się z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 67 § 1 k.p.a.), to oczywisty jest wniosek, iż musi on obejmować całą czynność procesową lub wszystkie poszczególne czynności w przypadku np. rozprawy. Tym samym, jeżeli w trakcie posiedzenia w trybie współdziałania wydane zostanie postanowienie, to powinno ono zostać odzwierciedlone w treści protokołu z tego posiedzenia. I należy przyjąć, iż jest to wymóg obligatoryjny, a nie fakultatywny.

Powyższe rozwiązanie nie zmienia tego, iż zamieszczenie w protokole wydanego postanowienia nie wywołuje żadnego skutku procesowego poza prawidłowym udokumentowaniem przebiegu posiedzenia. Wydanie takiego postanowienia i jego ogłoszenie na posiedzeniu, a następnie wpisanie go do protokołu nie eliminuje obowiązku sporządzenia i doręczenia postanowienia stronom (zob. art. 106 § 5 k.p.a.). Ustawodawca w żadnym miejscu nie przewidział bowiem tego, by ogłoszenie postanowienia na posiedzeniu było równoważne jego doręczeniu bądź by wydanie odpisu takiego postanowienia następowało na wniosek strony. Niezależnie zatem od tego, czy w trakcie posiedzenia w sprawie współdziałania takie postanowienie zostanie wydane, czy też nie, organ współdziałający

²⁶ Na przykład czy wymagane jest jego uzasadnienie.

²⁷ Za takim poglądem opowiedział się A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 706.

²⁸ Mimo że wynika on jedynie pośrednio z art. 106a § 4 k.p.a. Art. 67 § 2 k.p.a. określający przykładowo czynności procesowe, z których należy sporządzić protokół, nie został zmieniony.

i tak ma obowiązek wydania takiego postanowienia wraz z uzasadnieniem i doręczenia go stronom. Dodatkowa trudność może wiązać się z określeniem daty wydania tego postanowienia, jeżeli po wydaniu na posiedzeniu w trybie współdziałania jest ono jeszcze raz wydawane w formie „tradycyjnej”²⁹.

Należy podzielić pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, że w przypadku udziału stron chodzi o wezwanie ich na posiedzenie w trybie współdziałania, które powinno spełniać elementy wskazane w art. 54 k.p.a.³⁰ Jednocześnie w art. 106a § 3 k.p.a. mowa jest o tym, że organ załatwiający sprawę może wezwać strony na posiedzenie w trybie współdziałania, a przepisy art. 90–96 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Wobec jednoznacznego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. dotyczących rozprawy należy przyjąć, iż wezwanie na posiedzenie powinno być doręczone przynajmniej na siedem dni przed terminem posiedzenia. Odwołanie się w przypadku udziału stron do przepisów o rozprawie, w tym zachowanie wymogu wyznaczenia terminu posiedzenia w taki sposób, aby wezwanie nastąpiło przynajmniej na siedem dni przed terminem posiedzenia, wydaje się podważać podstawowy cel, jakiemu instytucja ta ma służyć. Powyższe dowodzi, iż nowa instytucja procesowa, jaką jest posiedzenie w trybie współdziałania, może rodzić wątpliwości w zakresie spójności przyjętych rozwiązań z obowiązującymi przepisami kodeksu.

5. Tryby: uproszczony i milczącego załatwienia sprawy

Przyspieszeniu postępowania administracyjnego służyć mają także nowe tryby załatwiania spraw – tryb uproszczony (art. 163b – art. 163g k.p.a.) oraz tryb milczącego załatwienia sprawy (art. 122a – 122g k.p.a.). W obu przypadkach ustawodawca zdecydował się na przyjęcie konstrukcji ramowego uregulowania tych trybów. O możliwości ich zastosowania w rozpatrywanej sprawie administracyjnej decyduje wyłącznie przepis szczególny³¹. Oznacza to, że sam k.p.a. nie może stanowić podstaw do uruchomienia zarówno trybu uproszczonego, jak i trybu milczącego załatwienia sprawy. Ze względu na to, że mimo upływu ponad roku od wejścia w życie nowelizacji k.p.a. ustawodawcy nie udało się wskazać spraw, które mogłyby być załatwione w trybie uproszczonym, a tryb milczącego załatwienia sprawy ma zastosowanie w znikomej liczbie

²⁹ W szczególności gdy między dniem posiedzenia w trybie współdziałania a wydaniem postanowienia upłynie pewien czas.

³⁰ A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 706.

³¹ Stanowią o tym art. 163b § 1 k.p.a. w odniesieniu do trybu uproszczonego oraz art. 122a k.p.a. w odniesieniu do trybu milczącego załatwienia sprawy.

przypadków³², oba tryby praktycznie nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia praktyki organów administracji publicznej. Można zatem zaryzykować tezę, iż przyjęte rozwiązania mają charakter fasadowy.

Ramowy charakter regulacji kodeksowej oznacza też, że przepisy k.p.a. regulujące oba tryby będą miały zastosowanie subsydiarnie. Sam kodeks wyraźnie przewiduje, że przepisy szczególne mogą pewne kwestie regulować odmiennie. W odniesieniu do postępowania uproszczonego dotyczy to liczby stron biorących udział w postępowaniu, stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy i możliwości zaskarżenia wydawanych postanowień³³, a odnośnie do trybu milczącego załatwienia sprawy – terminu na wydanie decyzji lub postanowienia bądź wniesienia sprzeciwu³⁴. W obu postępowaniach wymienione kwestie należą do zagadnień istotnych, w znacznym stopniu wpływających na konstrukcję danego trybu. Wskazany katalog zagadnień nie ma przy tym charakteru zamkniętego. Nie można bowiem wykluczyć, że ustawodawca zdecyduje się w przepisach szczególnych uzupełnić lub zmienić regulację kodeksową także w odniesieniu do innych elementów. Z punktu widzenia praktyki stosowania przepisów wiązać się to będzie z problemem ustalenia przepisów mających zastosowanie w rozstrzyganej sprawie.

Z przepisów k.p.a. wynika, że milczące załatwienie sprawy polega na uznaniu, że sprawa administracyjna została załatwiona w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli we właściwym terminie organ administracji publicznej nie wydał decyzji, postanowienia lub nie wniósł sprzeciwu (art. 122a § 2 k.p.a.). Milczące załatwienie sprawy jest przy tym sposobem załatwienia sprawy indywidualnej równoważnym wydaniu decyzji administracyjnej, co wynika z brzmienia art. 1 pkt 1 k.p.a. Kodeks jednoznacznie przesądza, że załatwienie sprawy w tym trybie następuje w dniu następującym po tym, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu (art. 122c § 1 zd. 1 k.p.a.). Milczące załatwienie sprawy następuje także w dniu doręczenia stronie zawiadomienia właściwego organu o braku

³² Jako przykłady przepisów obowiązujących jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji należy wskazać: art. 423 ust. 5 i art. 434 ust. 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566); art. 152 ust. 4 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2018, poz. 799); art. 8 ust. 3 Ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 roku o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1067 ze zm.); art. 30 ust. 5 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1202).

³³ Zob. art. 163b § 2 i § 3 k.p.a. i art. 163g k.p.a.

³⁴ Art. 122a § 2 k.p.a.

sprzeciwu (art. 122c § 1 zd. 2 k.p.a.). Możliwość zawiadomienia strony o braku sprzeciwu ocenić należy pozytywnie. W sytuacji gdy organ administracji rozpoznał sprawę i ustalił, że nie będzie wnosił sprzeciwu przed upływem terminu milczącego załatwienia sprawy, nie ma powodów, by strona czekała do upływu tego terminu. Takie rozwiązanie niewątpliwie przyczyni się do przyspieszenia postępowania.

Wątpliwości co do przyjętego rozwiązania nasuwają się w odniesieniu do jednego elementu. Skoro organ administracji ma możliwość zawiadomienia strony o tym, że nie będzie wniósł sprzeciwu, to jakie względy zadecydowały o tym, że nie może zawiadomić strony, że nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie przed upływem terminu milczącego załatwienia sprawy. Mając na względzie, iż sprzeciw, o którym mowa³⁵, ma formę decyzji administracyjnej, przyjęte rozwiązanie znamionuje daleko idącą niekonsekwencja ustawodawcy. Możliwość zawiadomienia strony o braku decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie niewątpliwie służyłaby pełniejszej realizacji zasady szybkości postępowania.

6. Podsumowanie

Celem wprowadzenia przedstawionych instytucji procesowych było przede wszystkim przyspieszenie postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej. Szczegółowa analiza przyjętych rozwiązań wskazuje na to, że ustawodawca nie ustrzegł się błędów, które mogą prowadzić do zupełnie odmiennych skutków. Brak precyzyjnego określenia zakresu zastosowania art. 79a k.p.a. czy nadmierne sformalizowanie instytucji ponaglenia raczej nie będą służyć realizacji założonego celu. Wątpliwości budzi także nowa instytucja posiedzenia w trybie współdziałania oparta na konstrukcji rozprawy administracyjnej. Tym bardziej że w niewielkim stopniu przyczyni się ona do szybkiego wprowadzenia do obrotu prawnego stanowiska podjętego w tym trybie, skoro postanowienie w tej sprawie i tak musi być doręczone stronom. Dwa nowe tryby postępowania (uproszczony i milczącego załatwienia sprawy) dla swojego uruchomienia wymagają przepisów szczególnych. Powoduje to, że jeden z nich (tryb uproszczony) nie ma obecnie żadnego znaczenia, a drugi ma jedynie marginalne. Dodatkowo

³⁵ W k.p.a. pojęcie sprzeciwu używane jest także na określenie: środka prawnego służącego zaskarżeniu decyzji (art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a.), środka prawnego przysługującego prokuratorowi w odniesieniu do decyzji ostatecznej (art. 184 § 1 k.p.a.) czy stanowiska strony niezgadzającej się na zawieszenie postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.) bądź jego umorzenie (art. 105 § 2 k.p.a.).

niepokój budzi wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązań, które same w sobie generują nowe problemy tak interpretacyjne, jak i praktyczne, co może stanowić pokusę dla dokonywania dalszych regulacji „doprecyzowujących”. W konsekwencji omówione zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą k.p.a. należy ocenić jako regulację niepełną i nieprecyzyjną, która może doprowadzić do przedłużenia, a nie przyspieszenia postępowania administracyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Błachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w nowelizacji kpa*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2 (11).
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Samulska K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Administracja gminy a organizacje pozarządowe

GRZEGORZ KOCOT

Doktor

Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego

Streszczenie

Artykuł porusza kwestię współpracy administracji gminnej z organizacjami pozarządowymi (NGO). W ramach artykułu opisano istniejące mechanizmy tej współpracy, poddano też analizie możliwości ich wykorzystania. Wskazano na podstawy prawne możliwości współpracy, jak również omówiono praktyczne wykorzystanie poszczególnych mechanizmów. Autor opisał korzyści, jakie można wynieść ze współpracy, wskazane zostały także ewentualne niebezpieczeństwa.

Abstract

The article rises the issue of cooperation between municipal administration and non-governmental organizations (NGOs). It includes description of the existing mechanism of cooperation between the municipal administration and NGOs. The possibilities of using particular mechanisms were analysed. The legal basis for possible cooperation were indicated. The practical use of individual mechanisms has also been presented. The author described potential benefits that can be derived from cooperation, as well as possible dangers.

1. Wprowadzenie

Artykuł poświęcony jest relacjom pomiędzy administracją gminy a organizacjami pozarządowymi. Na wstępie należy poczynić kilka wyjaśnień. Dotyczy to *de facto* relacji pomiędzy samorządem lokalnym a społeczeństwem obywatelskim. Nie zagłębiając się w problem tego drugiego, warto zaznaczyć, że jak zauważył Leszek Jażdżewski, „społeczeństwo obywatelskie” jest obok „rynku” jednym z dwóch najbardziej wyświechtanych i odartych ze znaczenia pojęć we współczesnej Polsce¹. Sam ten termin jest według Jerzego Szackiego wieloznaczny, *niedoteoretyczniony* i socjologicznie niedorozwinięty, przez co mamy obecnie do czynienia z dużą liczbą definicji, niejednokrotnie sprzecznych ze sobą². Jednakże autor skupił się w niniejszym artykule na części *technicznej* społeczeństwa obywatelskiego, którego podstawą są ludzie dobrowolnie działający w ramach różnego rodzaju organizacji, których celem nie jest zysk. Są one niezależne od władzy publicznej i cechują się trwałą strukturą organizacyjną³. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego określa się mianem *trzeciego sektora*, organizacji obywatelskich, organizacji pozarządowych bądź z języka angielskiego *non-governmental organizations*, w skrócie – NGO.

Samorząd lokalny oraz społeczeństwo obywatelskie opierają się na tej samej podstawie – na aktywnych obywatelach dostrzegających potrzebę działania dla dobra wspólnego⁴. Co ważne, na terenie gminy NGO mają stosunkowo większe znaczenie niż w perspektywie ogólnokrajowej. Niejednokrotnie przedmiotem działalności tychże organizacji są kwestie, za które odpowiada samorząd. Silne organizacje pozarządowe działające na terenie gminy mają istotne znaczenie dla organów władzy lokalnej. Samorząd może czerpać od NGO wiedzę i doświadczenie z różnych

¹ *Liberalowie – gatunek na wymarcu*, http://wyborcza.pl/magazyn/1,136822,15620832,Liberalowie__gatunek_na_wymarcu.html (dostęp: 10.03.2015).

² J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, red. J. Szacki, Znak, Kraków 1997, s. 6.

³ P. Borowiec, *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006 s. 146.

⁴ K. Szczerski, *Idea samorządu a sprawne państwo*, (w:) *Politikon – publikacja konferencyjna*, red. M. Galon, A. Gorgosz, J. Szajnert, KNP UJ, Kraków 2009 s. 139.

dziedzin życia społecznego, organizacje pozarządowe mogą stać się partnerem w dyskusji dotyczącej przedmiotu ich działania. Samorząd może także poprzez kontakty z NGO uzasadniać prowadzoną przez siebie politykę czy szukać u nich poparcia dla swych decyzji. Organizacje pozarządowe mogą również łagodzić konflikty pomiędzy władzą a społecznością lokalną⁵.

2. Podstawowe dane dotyczące organizacji pozarządowych na terenie gminy

Zgodnie z danymi GUS w 2017 roku było w Polsce zarejestrowanych 27 015 fundacji oraz 120 931 stowarzyszeń⁶. Nie jest jednak możliwe dokładne ustalenie tego, ile z tych organizacji faktycznie funkcjonuje – przyjmuje się, że jest to ok. 70% organizacji⁷. Wśród tych uznawanych za aktywne mamy do czynienia też z takimi, które działają sporadycznie⁸.

W przypadku zasięgu terytorialnego aż 37% organizacji działa w skali najbliższego sąsiedztwa, gminy lub powiatu⁹. Pole współpracy między NGO a gminą jest więc bardzo duże.

Natomiast co do przedmiotowego pola działania głównym obszarem aktywności 34% NGO jest sport i działalność hobbystyczna. W dalszej kolejności są to edukacja i wychowanie (15%), kultura i sztuka (13%), usługi socjalne (8%), ochrona zdrowia i pomoc społeczna (7%), rozwój lokalny (6%). Pozostałe 17% organizacji koncentruje się na innych rodzajach działalności. Gdy uwzględni się aktywność poboczną, okazuje się, że sportem zajmuje się 55% ogółu NGO, edukacją – 53%, a pracą związaną z kulturą i sztuką – 35%. Rozwój lokalny dotyczy natomiast 21% organizacji. Warto zaznaczyć, że organizacje pozarządowe można podzielić na te, które działają głównie na rzecz swoich członków, oraz te działające na rzecz otoczenia. W tym przypadku

⁵ R. Kowalczyk, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe. XX lat doświadczeń III RP. Od wrogości do kooperacji, od niezrozumienia do porozumienia*, (w:) *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimmek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 72.

⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON. 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018, s.18.

⁷ M. Gumkowska, *Sektor pozarządowy w 2018. Ile jest w Polsce organizacji?*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2174099.html> (dostęp: 25.06.2018).

⁸ J. Przewłocka, P. Adamiak, A. Zajac, *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012, s. 10.

⁹ P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015 – raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, s. 37.

37% organizacji działa przede wszystkim na rzecz swoich członków, a na rzecz otoczenia – 33%¹⁰.

Blisko połowa funkcjonujących w Polsce organizacji pozarządowych (43%) nie ma żadnego majątku¹¹. W przypadku istnienia dochodów NGO 55% organizacji uzyskuje przychody ze strony jednostek samorządu terytorialnego (JST)¹². Już po poziomie finansowym widać wyraźnie, że kontakty pomiędzy administracją a NGO są dość istotne. Utrzymuje je 92% NGO, a w przypadku ponad 45% organizacji są to regularne kontakty. Warto odnotować, że im mniejsza miejscowość, tym większą rolę odgrywają kontakty z JST. Drugim równie ważnym dla NGO partnerem jest społeczność lokalna (89% przypadków)¹³. Należy zaznaczyć, że o ile dla NGO administracja publiczna jest ważnym – jeśli nie najważniejszym – partnerem, o tyle w przypadku drugiej strony już tak nie jest. Dla organów samorządu równie istotne, jeśli nie istotniejsze, są kontakty z biznesem, Kościołem, administracją rządową czy też mediami¹⁴.

3. Podstawy współpracy

Obowiązek współpracy z NGO wynika wprost z Ustawy o samorządzie gminnym – jest to jedno z zadań własnych gminy¹⁵. Fundamentem, na którym opiera się cała współpraca władzy z trzecim sektorem, jest wielokrotnie nowelizowana Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UoDPPiW), wymieniająca kilka podstawowych jej sposobów¹⁶.

Współpraca dotyczy zwłaszcza 39 wyszczególnionych w ustawie sfer, które jednakże mogą być dodatkowo rozszerzone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia¹⁷. Nie jest więc to katalog zamknięty, co udowodnia historia tekstu ustawy, która w swym pierwotnie uchwalonym brzmieniu wymieniała 24 pozycje. Sama współpraca musi opierać się na sześciu elementach, które nie zostały rozwinięte w ustawie, jednakże wyjaśnienie tego, jak są

¹⁰ Ibidem, s. 32, 33, 134.

¹¹ *Finanse organizacji pozarządowych*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1889353.html> (dostęp: 25.06.2018).

¹² P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja sektora...*, op. cit., s. 65.

¹³ Ibidem, s. 83, 85.

¹⁴ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa 2011, s. 11.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018, poz. 994.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2018, poz. 450, art. 5, ust. 2.

¹⁷ Ibidem, art. 4.

one rozumiane przynajmniej na szczeblu centralnym, można znaleźć na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Są to reguły:

- a. pomocniczości – czyli subsydiarności; problemy powinny być rozwiązywane na najniższym możliwym poziomie;
- b. suwerenności stron – należy respektować niezależność i odrębność NGO, w tym też uznawać ich prawo do samodzielnego rozwiązywania problemów społecznych; ważnym elementem realizacji tej zasady jest symetryczność praw i obowiązków stron;
- c. partnerstwa – powinna istnieć ścisła współpraca pomiędzy władzami a NGO, które realizują wspólne cele na rzecz społeczeństwa; zasada ta zakłada istnienie efektu synergii;
- d. efektywności – należy dokonać wyboru najbardziej efektywnej metody w celu osiągnięcia rezultatów najwyższej jakości;
- e. uczciwej konkurencji – zarówno administracja publiczna, jak i NGO mają takie same prawa oraz równe szanse w rywalizacji o możliwość wykonania danego zadania publicznego;
- f. jawności – jest to zasada dająca partnerom prawo do pełnej informacji od drugiej strony¹⁸.

Jednakże powyższe rozumienie wspomnianych zasad nie jest powszechne. Jak wskazuje raport przygotowany dla MPiPS z 2006 roku, bywają one rozumiane na bardzo wiele sposobów przez przedstawicieli administracji¹⁹. Również publikacje poświęcone współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi podają różne definicje wskazanych powyżej zasad współpracy²⁰.

4. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi

Rada gminy ma obowiązek uchwalać do 30 listopada każdego roku roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi²¹. Powinien on być więc powiązany z uchwałą budżetową, a także poprzedzony obowiązkowymi konsultacjami społecznymi z NGO.

¹⁸ Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, <http://www.mpips.gov.pl/program-wspolpracy-z-ngo/wspolpraca/> (dostęp: 10.07.2018).

¹⁹ Zob.: M. Dudkiewicz, A. Kumaniecka-Wisniewska, G. Makowski, *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

²⁰ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf, s. 31 (dostęp: 06.04.2015).

²¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 5a, ust. 3.

W przypadku istnienia w gminie rady pożytku publicznego projekt programu musi być przez nią zaopiniowany. Powinien zawierać w sobie m.in. cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy czy formy współpracy pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z ostatnimi dostępnymi danymi MPiPS w 2014 i 2015 roku przedmiotowy program posiadało 86% gmin w Polsce²². Wartość ta jest mniej więcej na stałym poziomie, choć np. w 2011 roku wynosiła 88%²³. W przypadku JST, które nie stworzyły tego dokumentu, jako główny powód wskazywano niewielkie pole współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁴.

W 2011 roku opublikowane zostały wyniki badań dotyczących sposobów konsultowania tychże programów. Z badań wynika, że tylko 57% gmin, które miały program, poddało go konsultacjom. Zazwyczaj przeprowadzane były one poprzez udostępnienie stosownego dokumentu do wglądu w urzędzie i opublikowanie go na stronach urzędów. O konsultacjach informowano najczęściej na stronach internetowych urzędu (w tym w Biuletynie Informacji Publicznej – BIP)²⁵.

5. Wzajemne informowanie

Pierwszym pozafinansowym sposobem kontaktów jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności. Jest to prawdopodobnie najważniejszy ze wszystkich punktów współpracy. Nie jest możliwe istnienie współpracy bez wiedzy o kierunkach działania drugiej strony, komunikacja musi być jednak dwukierunkowa. Przepisy ogólnokrajowe nie określają, w jaki sposób powinna ona wyglądać. Jednakże w 2004 roku ówczesne Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało wytyczne, które zawierały proponowane formy współpracy, takie jak:

- a. publikowanie ważnych informacji na stronach internetowych JST; powinny one dotyczyć działań podejmowanych przez zarówno JST, jak i NGO;

²² Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*, Warszawa 2016, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8406A-47819E4A9F6C125808B003BFAC1/%24File/1171.pdf>, s. 52 (dostęp: 1.07.2018).

²³ Departament Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011*, Warszawa 2012, s. 136.

²⁴ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 16.

²⁵ A. Celiński i in., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 53.

- b. udział przedstawicieli organizacji pozarządowych na sesjach rady gminy oraz jej komisjach z prawem zabierania głosu;
- c. przekazywanie przez NGO informacji o przewidywanych lub realizowanych zadaniach sfery publicznej²⁶.

Nie są to jedyne formy komunikacji, które mogą być stosowane. Forma przekazywania informacji powinna być odpowiednio dostosowana do rodzaju podmiotu, z którym kontaktuje się urząd – z uwzględnieniem tego, że NGO różnią się od siebie. Urzędy powinny mieć system pozyskiwania informacji, a NGO – procedury informowania JST o podejmowanych przez siebie działaniach. Tylko gdy trzeci sektor przekazuje władzom informacje o swoich działaniach, można zakładać, że zarówno ich wiedza, jak i potencjał kadrowy zostaną odpowiednio wykorzystane²⁷.

Oprócz oficjalnych kanałów komunikacji istnieją również systemy mniej lub bardziej oficjalnych kontaktów i utrzymywania realizacji pomiędzy JST a NGO, jak chociażby kontakty służbowe czy towarzyskie.

6. Konsultacje

Kolejnym sposobem współpracy jest konsultowanie z NGO projektów przepisów dotyczących dziedzin, w których prowadzą one swoją działalność statutową. Konsultacje powinny być czymś więcej niż jedynie formą wymiany informacji. Władze lokalne powinny wysłuchać postulatów organizacji i w miarę możliwości je uwzględnić. Również w tym przypadku nie zostało ogólnie określone to, jak mają przebiegać konsultacje, ale nałożono na rady gminy obowiązek uchwalenia odpowiedniej uchwały²⁸.

W 2015 roku konsultacje z organizacjami pozarządowymi przeprowadzono w 1387 jednostkach samorządowych, niestety brak jest podziału na rodzaj jednostek. Najczęstszą formą konsultacji było umieszczenie aktu w BIP oraz pozostawienie dokumentu do wglądu w urzędzie²⁹.

²⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2004, s. 33.

²⁷ *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, red. Ł. Waszak, P. Masłowski, SPLOT, Warszawa 2012, s. 53.

²⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 5, ust 5.

²⁹ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 54–55.

Również NGO zauważają, że gminy niezbyt intensywnie prowadzą konsultacje. Jak wskazują badania, w 2014 roku tylko 39% organizacji uczestniczyło w konsultacjach. Pozostaje też kwestia poczucia wpływu na same decyzje. Zgodnie z wynikami badań jedynie 25% NGO wskazało, że została uwzględniona większość ich uwag³⁰. W konsultacjach zazwyczaj uczestniczą NGO mające duży potencjał i dobre kontakty z administracją³¹.

Jak zauważyli Magdalena Dudkiewicz i Grzegorz Makowski, władze lokalne uważają, że „podanie do publicznej wiadomości projektu np. programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (na którego realizację jest już przygotowany budżet) i pozostawienie kilku dni na zgłoszenie uwag (które i tak zostaną potem odrzucone, bo mogą burzyć logikę dokumentu albo wykaczać poza zaplanowany budżet) oznacza, że dokument ten został skonsultowany”³².

7. Zespoły doradcze i inicjatywne

Kolejną formą współpracy jest powoływanie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz władz. We wspomnianych już wytycznych Ministerstwa Gospodarki wskazywano, że zespoły tego typu mogą pomagać w tworzeniu wspólnych planów działań na rzecz gminy, a także być przydatne podczas opracowywania projektów lub konsultowania uchwał dotyczących dziedzin, które leżą w zainteresowaniu lokalnych organizacji pozarządowych. Tego typu instytucje mogą również służyć wsparciem przy tworzeniu zaleceń, które dotyczą wykonywania różnego rodzaju lokalnych usług publicznych. W ramach tego chodzi także o opracowywanie zasad zlecenia realizacji (w formie czy to pełnego, czy też częściowego dofinansowania) wspomnianych usług publicznych do wykonania przez NGO.

Przedstawiciele NGO mogą występować jako obserwatorzy czy też członkowie komisji, które rozstrzygają konkursy na finansowanie działań zleczanych NGO, przy czym w takim przypadku trzeba zastosować odpowiednie procedury eliminujące konflikty interesów³³.

³⁰ P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja sektora...*, op. cit., s. 87–88.

³¹ K. Starzyk-Durbacz, *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016, s. 31.

³² Cyt. M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między...*, op. cit., s. 18.

³³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia...*, op. cit., s. 14–15.

W gestii władz samorządu leży to, czy zespoły zostaną powołane, w jakim celu i – co najważniejsze – kto będzie wchodził w ich skład. W 2015 roku w JST funkcjonowało 1313 tego typu instytucji – przy 15% wszystkich urzędów w Polsce tak samorządowych, jak i centralnych³⁴.

8. Lokalna rada działalności pożytku publicznego

Obok zespołów zadaniowych w gminie może zostać powołana lokalna rada działalności pożytku publicznego (LRDPP). W przypadku gmin wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany powołać radę wtedy, gdy wpłynie do niego wniosek złożony przez pięć organizacji pozarządowych. Jest to efekt nowelizacji UoDPPiW z 2015 roku – wcześniej powołanie rady było prawem gminy, a nie obowiązkiem. W skład LRDPP wchodzi przedstawiciele rady gminy, wójta oraz organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie danej gminy. NGO zajmują minimum 50% miejsc w radzie³⁵. Sposób wyboru jej członków określa rada gminy w drodze uchwały.

Z badań dotyczących tego aspektu współpracy pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi wynika, że są dwa główne modele wyboru członków LRDPP. Pierwszy to bezpośredni wybór członków rady przez organizacje pozarządowe, drugi zaś polega na nominowaniu przez organizacje pozarządowe kandydatów, z których wójt wybiera członków rady.

Trudno jest określić dokładną liczbę działających LRDPP. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, która stara się monitorować tę kwestię, w swoim wykazie podaje istnienie 85 tego typu instytucji na szczeblu gminnym (w tym w miastach na prawach powiatu), co stanowi 3,3% gmin w Polsce³⁶.

Do zadań rady pożytku należy w szczególności:

1. opiniowanie projektów strategii rozwoju gminy;
2. opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfer, w których możliwa jest współpraca pomiędzy NGO a samorządem;
3. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania NGO;

³⁴ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 129.

³⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 41e, art. 41f.

³⁶ *Rady Działalności Pożytku Publicznego*, [http://ofop.eu/reprezentacja/ciala-dialogu-obywatelskiego/bazy/RDPP?display_name=&rodzaj_73\[\]=powiatowa&rodzaj_73\[\]=gminna](http://ofop.eu/reprezentacja/ciala-dialogu-obywatelskiego/bazy/RDPP?display_name=&rodzaj_73[]=powiatowa&rodzaj_73[]=gminna) (dostęp: 2.07.2018).

4. udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między JST a NGO;
5. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych³⁷.

Powyższe wyliczenie nie odbiera radzie gminy możliwości rozszerzenia zakresu współpracy z radą działalności pożytku publicznego.

Problemem jest wykorzystanie rad przez organy gminy i organizacje pozarządowe. Ze wspomnianych badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że rady nie mają realnego wpływu na działanie organów gminy. NGO twierdzą, że rozwiązania wypracowane przez rady są ignorowane przez JST. Niekiedy jedynym śladem ich działalności jest informacja o tym, że dane rozwiązanie zostało zaopiniowane przez LRDPP³⁸. Problemem jest niereprezentatywność organizacji w ramach LRDPP utrudniająca kontakty władz lokalnych z przedstawicielami NGO. Wielu członków rad ze strony trzeciego sektora uważa się za ekspertów i doradców, a LRDPP traktuje jako wyspecjalizowaną komórkę doradczą. Przy tym, jak zauważyła Ewa Kolankiewicz z Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego: „[g]dyby samorząd chciał mieć wyłącznie ekspertów, sam by do nich trafił, powołując odpowiednie ciało doradcze”³⁹.

9. Inne sposoby współpracy pozafinansowej

Ponadto jednostki samorządu – obok posiadania zespołów doradczych – mogą również tworzyć jednostki organizacyjne działające na rzecz organizacji pozarządowych. Były również przypadki, w których samorząd zlecał prowadzenie takiej jednostki NGO⁴⁰. Ponadto istnieją takie formy współpracy pozafinansowej, jak pomoc w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i internecie oraz w promocji działalności organizacji, konsultacje telefoniczne, udostępnienie materiałów czy urządzeń potrzebnych do wykonywania działalności organizacji⁴¹.

³⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 41i.

³⁸ P. Adamiak, *Lokalne rady pożytku: osamotnione i niereprezentatywne?*, <http://radypozytku.ngo.pl/wiadomosc/980515.html> (dostęp: 02.07.2018).

³⁹ Cyt. za: ibidem.

⁴⁰ Departament Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 51.

⁴¹ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 63.

10. Zlecenie realizacji zadań publicznych i wspieranie ich wykonywania

Samorząd może powierzyć wykonywanie zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub też wesprzeć wykonywanie zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji⁴². Podstawową różnicą pomiędzy powierzeniem a wsparciem wykonywania zadań publicznych jest fakt, że w drugim przypadku zadanie publiczne nie musi być sfinansowane w 100% z budżetu gminy. Obie formy finansowania realizacji zadań wymagają z zasady przeprowadzenia konkursu (mogą być też inne tryby wyboru, np. na podstawie prawa zamówień publicznych)⁴³.

Ze względu na wykorzystanie środków publicznych ta forma współpracy jest niezwykle delikatna. W związku z tym trudno się dziwić, że padają mocne oskarżenia w stosunku do urzędów gmin ze strony NGO. Mają one zastrzeżenia dotyczące faktycznej równości wszystkich organizacji pozarządowych. Pojawiały się również zarzuty wskazujące na to, że o dofinansowaniu decydują nieformalne układy, znajomości i rozgrywki polityczne. Przedstawiciele trzeciego sektora krytykowali ciągle dofinansowywanie tych samych projektów⁴⁴. Nie są przy tym odosobnieni, ponieważ badacze zjawiska również wskazują na wyraźne niedostatki w tej materii. Jak dowodzą badania, w małych gminach liczba umów dotyczących realizacji zadań publicznych jest równa liczbie złożonych ofert. Gminy popierają „swoje organizacje”, czyli te pochodzące z terenu gminy, kosztem NGO z innych miejscowości⁴⁵.

Ostatnie dostępne dane odnośnie do samych wydatków w ramach tych dwóch form współpracy pochodzą z 2015 roku. Zgodnie z nimi w tymże roku urzędy gmin podpisały 74 965 umów dotyczących powierzenia wykonywania lub wsparcia wykonywania zadań, z czego 67 626 umów i 85% środków dotyczyło drugiej z wymienionych form. Wyraźnie więc widać, że jest ona zdecydowanie popularniejsza⁴⁶.

Powszechność wspierania NGO w realizacji zadań publicznych zamiast procedury powierzenia realizacji zadań może być tłumaczona dwojako. Z jednej strony władze lokalne wyjaśniają, że tylko w przypadku gdy organizacje pozarządowe są zmuszone do zdobycia dodatkowych środków na wykonanie zadania

⁴² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 5, ust. 4.

⁴³ Ibidem, art. 13–16.

⁴⁴ P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja sektora...*, op. cit., s. 86–87.

⁴⁵ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między...*, op. cit., s. 14.

⁴⁶ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 35–36.

publicznego, można mieć pewność, że poważnie potraktują jego wykonanie. Z drugiej strony zadania, za które ustawowo jest odpowiedzialny samorząd, mogą zostać zrealizowane oszczędniej (czyli taniej), niż gdyby urząd musiał zrobić to samodzielnie. W efekcie mamy do czynienia z tzw. odwróconą pomocniczością, gdy to trzeci sektor dofinansowuje samorząd w realizacji jego zadań. Takie działanie – sprzeczne z ideą współpracy międzysektorowej – może prowadzić do zachwiania konkurencyjności pomiędzy NGO i preferowania bogatszych organizacji⁴⁷.

Powierzenie realizacji zadań publicznych przez gminy NGO czy też ich dofinansowywanie ma jeszcze jeden niekorzystny aspekt – służy wykorzystywaniu organizacji pozarządowych nie jako faktycznych partnerów, którzy pomagają w realizacji zadań, lecz jako podwykonawców. W takim systemie władze lokalne są w bardzo korzystnej sytuacji, gdyż zadania publiczne, które powinna realizować gmina, są wykonywane, jednakże nie przez samorząd. Gmina staje się zleceniodawcą wykonania usług, a organizacje pozarządowe faktycznie są podwykonawcą⁴⁸. Pracownicy NGO są *de facto* urzędnikami wykonującymi zadania publiczne, ale zatrudnionymi przez pośredników. W istocie więc niewiele się to różni od popularnego w ramach drugiego sektora, czyli rynku, zlecenia zadań poza firmę macierzystą określanego mianem *outsourcingu*. Warto przy tym zaznaczyć, że nie jest to cecha typowo polska, lecz ogólna tendencja obecnego rozwoju gospodarki światowej⁴⁹.

Ponadto zgodnie z ustawą o pożytku publicznym i o wolontariacie JST mogą również przekazywać środki z pominięciem otwartego konkursu ofert. Muszą jednak być spełnione dwa warunki. Pierwszym jest wysokość dofinansowania, która nie może przekroczyć 10 tys. zł, drugim natomiast – długość projektu, nieprzekraczająca 90 dni. Jednej organizacji w ciągu jednego roku można w tym trybie przekazać maksymalnie 20 tys. zł. Łączna kwota wydatkowana przez JST w ramach tego trybu nie może wynieść więcej niż 20% zaplanowanych wydatków na realizację zadań publicznych przez NGO⁵⁰.

Ponadto urzędy mogą zlecać NGO zadania publiczne również na podstawie innych przepisów, np. Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie, Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej.

⁴⁷ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między...*, op. cit., s. 13.

⁴⁸ Ibidem, s. 12.

⁴⁹ G. Standing, *Prekariat*, PWN, Warszawa 2014, s. 126.

⁵⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku..., op. cit., art. 19a.

11. Inicjatywa lokalna

Kolejnym finansowym sposobem współpracy jest dofinansowanie inicjatywy lokalnej⁵¹. Jest to dość młody mechanizm, wprowadzony do przepisów prawa w 2010 roku⁵².

Zgodnie z zapisami UoDPPiW z inicjatywą lokalną mamy do czynienia wtedy, gdy mieszkańcy danej jednostki samorządu bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych składają wniosek o realizację zadania publicznego. Celem wprowadzenia tego rozwiązania jest zmobilizowanie do działania osób, które dotychczas nie uczestniczyły aktywnie w życiu społeczności. Jeden z jego elementów stanowi tymczasowość, gdyż z założenia struktury, które powstają w trakcie realizacji przedsięwzięcia, istnieją dopóty, dopóki ono trwa⁵³.

Przepisy szczegółowo określają zakres, w którym mogą być dofinansowywane inicjatywy, np. działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, edukacji, oświaty i wychowania czy porządku publicznego.

Szczegółowy sposób udzielenia wsparcia określają odpowiednie uchwały rady gminy. Należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisami od wnioskodawcy może być wymagany wkład własny w postaci czy to rzeczowej, czy robocizny. Także w tym miejscu możemy mieć więc do czynienia z odwróconą pomocniczością.

Tę formą współpracy samorządu ze społeczeństwem (zarówno zorganizowanym w postaci NGO, jak i w ramach własnej inicjatywy) w 2015 roku wykorzystało łącznie 150 JST (niestety dane ministerstwa nie podają liczby gmin). Same inicjatywy lokalne najczęściej dotyczyły działań wspomagających rozwój czy działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki⁵⁴.

12. Wybrane problemy współpracy

Poza wymienionymi wcześniej problemami współpracy organizacji pozarządowych z organami gminy warto wspomnieć jeszcze o kilku zagadnieniach. Jak pokazuje powyższa część pracy, liczba procedur, które mogą być stosowane, jest bardzo duża. Ważne jest więc ich odpowiednie dostosowanie do lokalnych warunków. W przypadku

⁵¹ Ibidem, rozdział 2a.

⁵² A. Kołomycew, *Możliwość wykorzystania inicjatywy lokalnej w procesie współrzędzenia w jednostkach terytorialnych*, (w:) *Miasta – społeczne aspekty funkcjonowania*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 69.

⁵³ Ibidem, s. 71.

⁵⁴ Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania...*, op. cit., s. 59.

mniejszych gmin nie potrzeba zbyt rozbudowanego wachlarza, ale ich elastycznego dostosowania do środowiska⁵⁵. W sytuacji gdy przedstawiciele organów gminy – czy to urzędu, czy rady – znają osobiście przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi łączy ich wiele kontaktów, w tym też nieformalnych, kazuistycznie napisane procedury współpracy mogą okazać się nie do końca trafione. Przy tym istnienie kontaktów nieformalnych rodzi też problemy, takie jak preferowanie organizacji „swoich” kosztem „innych” czy ryzyko traktowania współpracy z NGO jako formy uzasadniania podejmowanych przez decydentów decyzji, do czego może dojść częściej w sytuacji, gdy procedury kontaktów z NGO nie są jasno dookreślone. Podobnie jeśli organizacje pozarządowe są jedynie ukrytą formą lobbingu zainteresowanej grupy społecznej, która pod pozorem bycia „głosem obywateli” jest jedynie wyrazicielem partykularnych interesów niewielkiej grupy⁵⁶.

Innym problemem, jaki można wyróżnić, są silne związki personalne z administracją publiczną. Można to zaobserwować np. w przypadku organizacji działających na rzecz szkół (członkami są głównie nauczyciele z danej szkoły) czy wsi (silne związki z władzami sołectwa). Zauważono, że często hierarchia z miejsc pracy przenosi się do NGO. Jako przyczynę istnienia tego typu organizacji wskazuje się chęć dotarcia przez jednostki administracyjne do środków finansowych przeznaczanych dla organizacji pozarządowych. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której pieniądze mające wspierać funkcjonowanie trzeciego sektora w efekcie pomagają wypełnić misję JST. W efekcie jest to więc pozarządowe przedłużenie działalności organów publicznych. Takie organizacje zazwyczaj bez problemów korzystają z zasobów materialnych matczynej instytucji. Jest to więc swoiste zachwianie konkurencji wśród organizacji pozarządowych. Istnieje zagrożenie, że władze lokalne mogą celowo obniżyć budżet danej instytucji, zakładając, że część jej zadań zostanie wypełniona przez faktycznie zależną organizację pozarządową⁵⁷. Trudno się czasem dziwić, że przedstawiciele sołectw, szkół czy ośrodków kultury, po to by wypełnić założone przez siebie cele, sięgają po tego typu środki – zwłaszcza że niekiedy jest to jedyna metoda zdobycia finansowania dla części przedsięwzięć.

Powyższa kwestia wiąże się również z problemem braku silnych lokalnych elit. W gminach jest niewiele osób aktywnie działających, pełniących ponadto różne funkcje. Z jednej strony są

⁵⁵ M. Dudkiewicz, *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 20.

⁵⁶ Ibidem, s. 20.

⁵⁷ J. Przewłocka, P. Adamiak, A. Zając, *Życie codzienne...*, op. cit., s. 22.

radnymi bądź pracownikami urzędów, z drugiej natomiast działają w organizacjach pozarządowych. Nie jest to oczywiście złe samo w sobie, wręcz przeciwnie – chwalebne jest, że są osoby zaangażowane społecznie na więcej niż jednym poziomie. Problemem mogą być sytuacje, w których osoby występują wobec samych siebie – raz jako przedstawiciel władz, a raz jako organizacji pozarządowych. Inny problem wypływa wtedy, gdy osoby zaangażowane społecznie mogą uzyskać propozycję startu w wyborach, lub pojawia się myśl, że taka osoba może chcieć wystartować i dodatkowo mieć szansę na sukces. W efekcie przedstawiciele władzy lokalnej mogą przestać traktować taką osobę jako podmiot współpracy do rozwiązywania lokalnych problemów, a zacząć uważać za konkurenta politycznego⁵⁸. Nie jest to sytuacja charakterystyczna jedynie dla mniejszych miejscowości. Działaczom organizacji Kraków Przeciw Igrzyskom szybko zaczęto zarzucać chęć zdobycia kapitału politycznego i wystartowania w wyborach⁵⁹.

Jak wspomniano wcześniej, o ile dla organizacji pozarządowych samorząd jest najważniejszym partnerem, o tyle NGO nie mają już takiej pozycji dla organów gminy. Z uwagi na fakt, że to gmina jest dysponentem środków finansowych, organizacje pozarządowe muszą dbać o posiadanie poprawnych relacji z samorządem. Trudno więc o partnerskie relacje w takiej sytuacji⁶⁰. Ponadto z uwagi na niski potencjał organizacji pozarządowych – tak finansowy, organizacyjny, jak i społeczny – władze lokalne mają tendencję do traktowania NGO nie jako partnerów, lecz petentów ubiegających się o środki publiczne⁶¹. Należy przy tym pamiętać, że władze lokalne, które korzystają z odwróconej pomocniczości, są w pewnym stopniu odpowiedzialne za niski potencjał NGO, gdyż te, zamiast wydawać zdobyte przez siebie pieniądze z innych źródeł na rozwój organizacji, muszą je przeznaczać na dofinansowanie samorządów⁶². Żeby oddać sprawiedliwość władzom lokalnym, należy jednak podkreślić, że nie tylko one są winne brakowi partnerskich relacji pomiędzy pierwszym i trzecim sektorem. Jak wskazują Magdalena Dudkiewicz i Grzegorz Makowski, „obie strony nie dorosły do partnerskiej współpracy”⁶³.

⁵⁸ Ibidem, s. 21.

⁵⁹ M. Olszewski, *Przeciw igrzyskom, czyli jak zbić kapitał polityczny*, http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,16104854,Przeciw_igrzyskom_czyli_jak_zbic_kapital_polityczny.html (dostęp: 6.04.2015).

⁶⁰ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między...*, op. cit., s. 11.

⁶¹ K. Górniak, *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?*, „Trzeci Sektor” 2011/2012, numer specjalny, s. 25.

⁶² M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między...*, op. cit., s. 13.

⁶³ Cyt. ibidem, s. 16.

Problemem jest również kwestia kosztów społecznych związanych z realizacją zadań publicznych przez organizacje trzeciego sektora. Jak zauważył Jacek Żakowski: „[w]iele dużych, dobrze zorganizowanych instytucji trzeciego sektora każdego roku upada, gdy tylko władza się na nie z jakiegoś powodu obrazi. Ludzie, którzy zdobyli kompetencje, lądują na bruku. Infrastruktura idzie w dużej mierze na śmietnik. Nikt jednak nie liczy tych kosztów, bo zawsze można wykazać, że każdy pojedynczy kontrakt z trzecim sektorem jest tańszy niż wykonanie tych samych zadań przez pracowników publicznych”⁶⁴.

13. Podsumowanie

Powyżej opisane mechanizmy są jedynie głównymi sposobami współpracy pomiędzy NGO a administracją. Sam katalog współpracy jest otwarty i to od obu stron – tak administracji, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych – zależy to, jak szeroki on będzie. Współpraca między samorządem a społeczeństwem obywatelskim może być doskonałym sposobem na rozszerzenie partycypowania mieszkańców w działaniach samorządu. Tym samym ma ona olbrzymi wpływ na rozwój i wzmocnienie demokracji w Rzeczypospolitej. Jednakże aby tak było, należy zachować równość stron tego procesu. Autor niniejszego tekstu docenia rolę organizacji pozarządowych i ich zaangażowanie w realizację zadań publicznych, które pozostają w zakresie kompetencji samorządu – zwłaszcza że liczba obowiązków nałożonych na samorząd jest bardzo duża i systematycznie rośnie. Nie jest możliwe wykonanie ich wszystkich przez administrację gminy bez zwiększenia zatrudnienia, które to pociągnęłoby za sobą oskarżenia o rozrost biurokracji. Skorzystanie z pomocy NGO w takim przypadku może ułatwić wykonanie zadań samorządu bez jednoczesnego zwiększania zatrudnienia. Jednak jak już wspomniano, ta współpraca musi opierać się na partnerskiej relacji i wzajemnym poszanowaniu.

⁶⁴ Cyt. J. Żakowski, *Słowo wstępne. Wszyscy będziemy prymariuszami*, (w:) G. Standing, *Prekariat*, op. cit., s. 15.

Bibliografia

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M., *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015 – raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
- Celiński A. i in., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Departament Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011*, Warszawa 2012.
- Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*, Warszawa 2016.
- Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa 2011.
- Dudkiewicz M., Kumaniecka-Wiśniewska A., Makowski G., *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Galon M., Gorgosz A., Szajnert J. (red.), *Politikon – publikacja pokonferencyjna*, KNP UJ, Kraków 2009.
- Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P. (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Kuć-Czajkowska K., Sidor M. (red.), *Miasta – społeczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2004.
- Przewłocka J., Adamiak P., Zajac A., *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012.
- Standing G., *Prekariat*, PWN, Warszawa 2014.
- Starzyk-Durbacz K., *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016.
- Szacki J. (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Znak, Kraków 1997.
- Waszak Ł., Masłowski P. (red.), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, SPLOT, Warszawa 2012.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018.
- <http://wyborcza.pl/>
- www.ngo.pl
- www.mpips.gov.pl
- www.pozytek.gov.pl
- <http://ofop.eu>

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego — aktualne wyzwania wobec możliwości stosowania sankcji administracyjnych, w tym pozbawienia wolności na podstawie decyzji administracyjnej

KAROL PACHNIK

Doktor

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Streszczenie

Administracyjne pozbawienie wolności jest instytucją obecną w polskim prawodawstwie już w II Rzeczypospolitej. Mechanizm ten zawiera ograniczone normy gwarancyjne wobec osób, co do których ma być stosowany. Organom administracji bezpieczeństwa wewnętrznego pozwala na wykonywanie ustawowych zadań, przede wszystkim wobec problemów z zebraniem materiału dowodowego innego niż wynikającego z wiedzy operacyjnej. Instytucja ta stosowana jest zarówno w stanach nadzwyczajnych, jak i wobec osób podejrzanych o działalność szczególnie niebezpieczną, zagrażającą bezpieczeństwu publicznemu. O zakwalifikowaniu danego środka prawnego do zbioru sankcji administracyjnych decyduje przede wszystkim jego charakterystyka, nie zaś umieszczenie go w konkretnym akcie prawnym. Najczęściej przyjęte rozwiązania mają charakter hybrydowy, łączący w sobie rozwiązania administracyjne ze stosowanymi w pewnym zakresie regulacjami procedury karnej. Zarówno w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak i obecnie administracyjne pozbawienie wolności zwane najczęściej internowaniem albo odosobnieniem to środek prawny, który możliwy jest do zastosowania prewencyjnego. Stąd zasadne jest ograniczenie jego stosowania do najpoważniejszych czynów, przede wszystkim o charakterze terrorystycznym.

Abstract

The administrative detention is an institution that was present in the Polish legal system since the Second Polish Republic period. As a mechanism, it contains very limited human rights standards concerning persons it is imposed on. It allows the authorities of internal security to perform their statutory tasks, especially those concerning collecting the evidential material other than the one drawn from operational knowledge. This institution is used both in states of emergency and towards persons suspected of significantly dangerous conduct threatening public security. The qualifying a legal institution as administrative detention is not based on its position in a particular statute, but rather in its characteristics. The most commonly implemented solutions have a hybrid structure, combining what is in fact an administrative legal institution with some elements of criminal procedure. Both now and in the interwar period the administrative detention, often known as interment or isolation, is a legal institution that can be used preventatively. This is the reason it ought to be exercised only towards most serious acts, mainly of terroristic nature.

1. Wprowadzenie

Jednym z głównych zadań administracji publicznej jest zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego państwa i jego obywateli. Pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, która bez względu na model ustrojowy państwa stanowi najstarszy obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Gdy odnosimy się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, nasuwa się pytanie o charakter tej sfery zadań publicznych. Wynika on z podwójnego wymiaru: indywidualnego i ponadindywidualnego, co oznacza, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla podmiotu pojedynczego (człowieka jako jednostki), jak i zbiorowego, czyli jakiejś określonej zbiorowości, społeczeństwa¹.

Administracja bezpieczeństwa ma dwa znaczenia: podmiotowe oraz przedmiotowe. To drugie ukazuje zasięg zadań publicznych skoncentrowanych na strzeżeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kryterium to obejmuje wszelkie czynności w dziedzinie bezpieczeństwa ludności, środowiska, mienia czy też obszernie pojmowanego porządku publicznego. Jeżeli chodzi o przedmiotowo-rodzajowy układ, do zadań zalicza się np. bezpieczeństwo militarne, powodziowe, pożarowe czy techniczne. Kryterium podmiotowe dotyczy wszelkich podmiotów realizujących zadania z obszaru ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Administracja bezpieczeństwa oraz porządku publicznego to część administracji publicznej. Często jest też tak, że podmioty wykonujące wspomniane zadania będą się również zajmować innymi z zakresu administracji publicznej, nie zawsze z nimi związanymi². Wskazuje się także, że używanie pojęcia „administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego” na określenie podmiotów zajmujących

¹ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA” 2012, nr 1, s. 225 i 232.

² S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 23, (za:) M. Majchrzyk, *Udział służb mundurowych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, niepublikowana praca dyplomowa, Siedlce: Uniwersytet-Przyrodniczo-Humanistyczny, s. 30.

się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego jest w pełni uzasadnione³.

Pierwsze lata polskiej państwowości w czasie II Rzeczypospolitej były okupione walką o umacnianie instytucji państwa – zarówno administracji państwowej, jak i organów bezpieczeństwa. Sto lat temu, ale też dziś istotnym zagadnieniem było zwalczanie zachowań radykalnych, ekstremistycznych i terrorystycznych. Ekstremizm służy realizacji określonych celów politycznych, religijnych, społecznych czy ekonomicznych⁴. Ten religijny ma duże znaczenie pozateologiczne o tyle, o ile przenika religijne doktryny moralne, prawne i polityczne⁵. Już w 1996 roku S. Huntington przedstawił kontrowersyjną tezę „zderzenia cywilizacji”, zakładającą, iż w przyszłości politykę światową zdominują starcia pomiędzy kulturami i religiami⁶.

W ostatnich dwóch dekadach XX wieku aktywność radykalnych ugrupowań islamskich oraz ataki terrorystyczne przeprowadzane przez muzułmańskich ekstremistów zwróciły uwagę służb specjalnych, ekspertów, mediów i naukowców na radykalny nurt islamu jako źródło zagrożeń dla stabilności krajów arabskich (szerzej: muzułmańskich oraz państw zamieszkałych przez znaczną liczbę ludności wyznającej islam) i dla bezpieczeństwa Zachodu. Pojawiła się też swego rodzaju moda na islam⁷.

Stąd początek lat dwutysięcznych i druga dekada XXI wieku to zabezpieczenie zwłaszcza przed aktami terroryzmu o podłożu religijnym. Okres II RP cechował się zaś zwalczaniem zachowań separatystycznych i zamachów motywowanych politycznie.

Charakterystycznym punktem stycznym obydwu okresów są obowiązujące tak wtedy, jak i dziś administracyjne mechanizmy związane z pozbawieniem wolności.

³ Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1985, s. 37, (za:) M. Majchrzyk, *Udział służb...*, op. cit., s. 31.

⁴ W. Jaroń, *Współczesne ekstremizmy – etiologia i przeciwdziałanie*, (w:) *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. E. Pływaczewski, P. Lubiewski, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014, s. 9.

⁵ R. Tokarczyk, *Rozważania nad pojęciem ekstremizmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2003, t. L/LI, s. 263.

⁶ M. Duda, *Przestępstwa z nienawiści w świetle teorii i praktyki orzeczniczej*, (w:) *Współczesne ekstremizmy...*, op. cit., s. 68.

⁷ K. Izak, *Nie tylko islam. Ekstremizm i terroryzm religijny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12, s. 183.

2. Administracyjnoprawne pozbawienie wolności w okresie II Rzeczypospolitej

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1934 roku w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu⁸ to akt prawny, który sankcjonował kwestie administracyjnego pozbawienia wolności. Jak powszechnie wiadomo, powstało jedno miejsce odosobnienia – obóz, który znajdował się w byłych koszarach wojskowych w Berezie Kartuskiej (obecnie miejscowość Bereza w Republice Białorusi).

Przyczyny polityczne utworzenia obozu można podzielić dychotomicznie na zewnętrzne i wewnętrzne. Do tych pierwszych należał ogólny klimat polityczno-społeczny w Europie na początku lat 30. ubiegłego wieku⁹. Nie bez wpływu na uchwalenie rozporządzenia było to, że okres dwudziestolecia międzywojennego w Europie charakteryzował się brutalizacją życia politycznego. Szalejąco z coraz większą siłą terror sowiecki, triumf faszyzmu we Włoszech i dojście do władzy w Niemczech Adolfa Hitlera nie mogły pozostać bez wpływu na sytuację wewnętrzną w Polsce. Wydarzeniem, które bezpośrednio przyczyniło się do powołania obozu odosobnienia, był dokonany 15 czerwca 1934 roku i śmiertelny w skutkach zamach na ministra spraw wewnętrznych Bronisława Pierackiego¹⁰.

Prezydencki dekret składał się jedynie z sześciu artykułów, a w swojej treści zawierał normy dotyczące zastosowania internowania. Artykuł 1 rozporządzenia stanowił: „Osoby, których działalność lub postępowanie daje podstawy do przypuszczenia, że grozi z ich strony naruszenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego, mogą ulec przetrzymaniu i przymusowemu umieszczeniu w miejscu odosobnienia nie przeznaczonym dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw”. Zarządzenie co do przetrzymania i skierowania osoby przetrzymanej do miejsca odosobnienia wydawały „władze administracji ogólnej”, a postanowienie o przymusowym odosobnieniu – sędzia śledczy (art. 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia). Wedle wprowadzonych reguł odpis postanowienia miał być doręczony osobie zatrzymanej w ciągu 48 godzin od chwili jej „przytrzymania”, a odosobnienie mogło być orzeczone na trzy miesiące i przedłużone w związku z zachowaniem się odosobnionego na dalsze trzy miesiące w trybie określonym

⁸ Dz.U. 1934, nr 50, poz. 473.

⁹ M. Szreffel, *Bereza Kartuska jako przykład więzienia politycznego*, „STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA” 2010, t. 6, s. 209.

¹⁰ W. Śleszyński, *Utworzenie i funkcjonowanie obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej (1934–1939)*, „Dzieje Najnowsze” 2003, rocznik XXXV, s. 35 i wskazana tam literatura.

w rozporządzeniu. Co ważne, od postanowienia sędziego śledczego nie przysługiwały środki zaskarżenia.

W. Śleszyński komentował, że przepisy zawarte w rozporządzeniu w praktyce sprowadzały rolę sędziego śledczego jedynie do podpisania wniosku władzy administracyjnej. Właściwie sporządzony (od strony formalnoprawnej) wniosek był wystarczającą podstawą do zatrzymania osoby. Sędzia został pozbawiony swojego podstawowego prawa – możliwości rozpoznania sprawy. Tak więc w praktyce niezmiernie rzadko zdarzało się, aby sędzia uchylił wniosek¹¹.

Skierowanie niektórych, chociażby jak zdaje się wskazywać W. Śleszyński – fasadowych uprawnień, na sędziów śledczych zdawało się tworzyć rozwiązania hybrydowe łączące materię administracyjnoprawną z tą odnoszącą się do procedury karnej. Rozwiązanie takie było charakterystyczne dla prawodawstwa dwudziestolecia międzywojennego. Przykładowo w II RP, wzorując się na rozwiązaniach niemieckich, przyjęto model karno-administracyjny orzekania o wykroczeniach. Stosownie do art. 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu karno-administracyjnym¹² wykroczenia ulegały dochodzeniu i ukaraniu przez władze administracyjne, o ile zostały wyraźnie przekazane orzecznictwu tychże władz, w przypadku gdy czyn wyczerpywał znamiona przestępstwa karnego przez władzę sądową, a jednocześnie „wykazywał cechy przestępstwa ulegającego ukaraniu przez władze administracyjną”, każda z tych władz orzekała w zakresie swojej właściwości na zasadach określonych w art. 10 wymienionego rozporządzenia. Od wymierzenia kary przysługiwał środek zaskarżenia (żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego) do właściwego miejscowo sądu okręgowego, którzy orzekał, nie będąc związanym wymiarem kary, a wyrok nie ulegał zaskarżeniu (art. 34–44 rozporządzenia).

W doktrynie zaprezentowano pogląd, że to wybór ustawodawcy przesądza o modelu odpowiedzialności (czyli na jakich podstawach odpowiedzialności i jakich sankcjach się opiera) stosowanym do danej klasy zachowań bezprawnych. Nie musi on przy tym sięgać tylko i wyłącznie do już funkcjonujących modeli odpowiedzialności, lecz może również tworzyć różnego typu nowe, charakteryzujące się swoistymi materialnymi przesłankami ich realizacji lub swoistymi sankcjami¹³.

¹¹ Ibidem, s. 39 i wskazana tam literatura.

¹² Dz.U. 1928, nr 38, poz. 365 z późn. zm.

¹³ M. Pacyna, *Z problematyki klasyfikowania przepisów represyjnych w obrębie jednego z modeli odpowiedzialności prawnej. Uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 24 lutego 2006 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007, nr 2, s. 11.

Według jednego z nurtów ustawodawca, wybierając rodzaj reżimu stosowanej odpowiedzialności prawnej za popełnienie określonego deliktu, powinien uwzględniać funkcje realizowane za pomocą sankcji administracyjnych. Jest to głównie prewencja, dopiero w drugiej kolejności represja, która stanowi (a raczej powinna stanowić) domenę odpowiedzialności¹⁴. Zgodnie z przeciwnym poglądem podstawą wymierzenia sankcji administracyjnej (np. administracyjnej kary pieniężnej) jest naruszenie obowiązków nałożonych mocą aktu prawnego. Zasadniczo środki należące do tej grupy sankcji mają na celu represję i tylko w sposób pośredni mogą służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków wyznaczonych przez normę prawną¹⁵.

3. Administracyjnoprawne pozbawienie wolności – stan obecny

W aktualnym stanie prawnym możliwości pozbawienia wolności na podstawie decyzji administracyjnej przewiduje Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 roku¹⁶. W jej art. 17 zawarto szczegółową regulację dotyczącą odosobnienia osoby na podstawie decyzji administracyjnej. Zgodnie z wymienionym przepisem w czasie stanu wyjątkowego może być odosobniona osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnieniu czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Nie narusza to immunitetów wynikających z odrębnych przepisów. Istnieje także możliwość odosobnienia osoby, która ukończyła 17 lat, jeżeli przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Wojewoda wszczyna postępowanie w sprawach odosobnienia na wniosek właściwych

¹⁴ M. Karciarz, *Stosowanie przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2014, t. 3, s. 105.

¹⁵ M. Jabłoński, *Realizacja przez administrację publiczną odpowiedzialności w ochronie środowiska*, „Studia Ecologiae et Bioethicae UKSW” 2011, nr 1, s. 80.

¹⁶ Tekst jedn. z dnia 28 września 2017 roku (Dz.U. 2017, poz. 1928).

organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzję w sprawie odosobnienia doręcza się osobie odosobnionej niezwłocznie, nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania, a uchyla się niezwłocznie, jeżeli ustana przyczyny uzasadniające odosobnienie. W sprawach odosobnienia przysługuje droga odwoławcza do sądu administracyjnego, przy czym wydawane decyzje są ostateczne. Wprowadzono także reguły gwarancyjne – w czasie odosobnienia nie może być rozwiązany stosunek pracy z osobą odosobnioną, chyba że przed odosobnieniem zaistniały z jej winy okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia. Termin do wniesienia środków prawnych przeciwko rozwiązaniu stosunku pracy liczy się w tych przypadkach od dnia zakończenia odosobnienia. Do pobytu osób odosobnionych w ośrodkach odosobnienia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego wykonawczego dotyczące praw i obowiązków tymczasowo aresztowanych, wykonywania tymczasowego aresztowania oraz nadzoru penitencjarnego. Prawo tworzenia i znoszenia ośrodków odosobnienia przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Są to rozwiązania analogiczne z wprowadzonymi przez Ustawę z dnia 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym¹⁷.

R. Giętkowski wskazuje, że mimo pewnego podobieństwa odosobnienia do tymczasowego aresztowania, nie budzi wątpliwości – ani w literaturze, ani w orzecznictwie – że odosobnienie nie jest instytucją prawa karnego, lecz administracyjnego. Orzeka je bowiem w postępowaniu administracyjnym właściwy organ administracji publicznej (nie zaś sąd w postępowaniu karnym), i to nie w reakcji na czyn karalny (jak w postępowaniu karnym), ale w celu zapobieżenia mu w przyszłości¹⁸. Przy czym autor dla poparcia swojej tezy odwołuje się do dorobku doktryny dotyczącego ustawodawstwa stanu wojennego. Internowaniem w rozumieniu dekretu o stanie wojennym było umieszczenie w ośrodku odosobnienia osoby, w stosunku do której – ze względu na dotychczasowe jej zachowanie – zachodziło uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, nie będzie przestrzegać porządku prawnego albo może prowadzić działalność zagrażającą interesom bezpieczeństwa lub obronności państwa¹⁹.

¹⁷ Dz.U. nr 66, poz. 297.

¹⁸ R. Giętkowski, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 39.

¹⁹ D. Wysocki, *Decyzja o internowaniu*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, Legalis.

Również w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych²⁰ (art. 26) wprowadzono autonomiczny tryb pozbawienia wolności, charakteryzując go wszakże jako tymczasowe aresztowanie. Jednocześnie przyjęte w nim rozwiązania zawierają podobieństwa względem regulacji z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1934 roku w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu.

Przed wszystkim w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, postanowienie o przedstawieniu zarzutów można sporządzić na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. Konsekwencją przedstawienia zarzutów w oparciu o informacje pozyskane drogą operacyjną, czyli w praktyce bez wskazywania ich źródła, jest możliwość zastosowania przez sąd – na wniosek prokuratora – aresztowania na czas nieprzekraczający 14 dni. Natomiast samoistną przesłanką zastosowania tymczasowego aresztowania jest uprawdopodobnienie popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Wprowadzono więc istotne modyfikacje reguł ogólnych stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Doniosłość tych różnic wynika z faktu, iż przepis ów zezwala na tymczasowe aresztowanie podejrzanego o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym jedynie z uwagi na występowanie zmodyfikowanej (z redukcją jej waloru gwarancyjnego) tzw. przesłanki ogólnej, z jednoczesnym brakiem konieczności wystąpienia którejkolwiek z tzw. przesłanek szczególnych zastosowania tymczasowego aresztowania²¹.

W przywoływanym powyżej i omawianym rozporządzeniu zapisano, że osoby, których działalność lub postępowanie daje podstawy do przypuszczenia, iż z ich strony grozi naruszenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego, mogły być internowane („przetrzymane” i przymusowo umieszczone w miejscu odosobnienia), przy czym uzasadniony wniosek był wystarczającą przesłanką do wydania postanowienia o internowaniu.

Współcześnie pozbawienie wolności orzekane jest przez sąd na wniosek prokuratora, w dwudziestolecie międzywojennym zaś orzekał o tym sędzia śledczy na wniosek – uwspółcześniając – organu administracji.

Tymczasowe aresztowanie można przedłużyć, podobnie jak można to było zrobić w wypadku okresu odosobnienia.

²⁰ Dz.U. 2016, poz. 904.

²¹ C. Golik, *Zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w ustawie o działaniach antyterrorystycznych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10, s. 62.

4. Podsumowanie

Scharakteryzowanie wzajemnych relacji i instytucji prawa administracyjnego zmierzających do karania pozwala na przejście do rozważań nad możliwościami ich wykorzystania i zagrożeniami stąd płynącymi wobec wyzwań stających przed administracją w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego – przy uwzględnieniu doświadczeń okresu II RP.

W obliczu ukształtowanego stanu prawnego i dotychczasowych doświadczeń można podjąć analizę obejmującą zakres możliwych do stosowania sankcji administracyjnych, które mogą pełnić funkcję komplementarne w zwalczaniu zachowań terrorystycznych i zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Historycznie nie budzi wątpliwości, że administracyjne pozbawienie wolności może być stosowane jako środek zmierzający do odosobnienia. Nie można przy tym tracić z pola widzenia tego, że chociaż odpowiedzialność administracyjna ma co do zasady charakter indywidualny²², to stosowanie mechanizmów administracyjnoprawnych sankcjonujących pozbawienie wolności wiąże się z zapewnieniem jednostce niższych standardów ochrony w stosunku do tych gwarantowanych przez przepisy regulujące karnoprawne pozbawienie wolności.

Ograniczenia te są przede wszystkim widoczne na etapie podejmowania decyzji o stosowaniu administracyjnego pozbawienia wolności. Ukształtowanie przepisów, zarówno tych obowiązujących w międzywojniu, jak i obecnie, prowadzi do spostrzeżenia, że takie pozbawienie wolności realnie może być zastosowane zawsze wtedy, gdy w ocenie wnioskującego podmiotu będzie to uzasadnione. Przy czym organ ostatecznie wydający decyzję (orzeczenie) o administracyjnym pozbawieniu wolności nie został wyposażony w dostateczne kompetencje kontrolne w odniesieniu do weryfikacji materiału dowodowego, który miałby stanowić o uzasadnieniu faktycznym dla zastosowania sankcji administracyjnego pozbawienia wolności.

Zauważyć też trzeba, że uprawnienia takie jak omawiane powyżej w prawodawstwie polskim są wprowadzone na zasadzie wyjątków i wyłącznie do zastosowania w stanach nadzwyczajnych albo w odniesieniu do ograniczonego kręgu osób. Zasadniczym kryterium stosowania jest tutaj skala zagrożenia wywołana możliwością potencjalnego działania przez określoną osobę, w odniesieniu do czynów popełnionych w czasie realnego osłabienia działania aparatu państwowego (stan wyjątkowy), względnie do możliwości popełnienia czynu o szczególnej dolegliwości dla szerokiej grupy

²² M. Jabłoński, *Realizacja przez administrację...*, op. cit., s. 80.

osób, który w swoich skutkach może doprowadzić do zastraszenia nieograniczonego kręgu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – tak też w art. 115 § 20 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny²³ zdefiniowano przestępstwo o charakterze terrorystycznym.

Determinującym czynnikiem uznania instytucji za przynależną do gałęzi prawa administracyjnego będzie w pierwszej kolejności jej ukształtowanie, co winno mieć prymat nawet przed samym umiejscowieniem danej instytucji w konkretnym akcie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok z 10 grudnia 2002 roku, sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). Zasada ta odnosi się także do postępowań represyjnych: z punktu widzenia Konstytucji zasadnicze znaczenie ma nie tyle „nazwa” danego postępowania, ile stwierdzenie, czy ze względu na charakter norm prawnych regulujących to postępowanie istnieje konieczność zastosowania do nich konstytucyjnych gwarancji dotyczących odpowiedzialności karnej²⁴.

Istotą administracyjnego pozbawienia wolności jest przede wszystkim możliwość prewencyjnego zastosowania tegoż środka w oparciu o materiał, który w procesie karnym mógłby nie zostać uznany za wystarczający dowód do zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Samo nazwanie środka np. tymczasowym aresztowaniem, jak to ma miejsce w art. 26 przywoływanej Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych, przy jednoczesnym zminimalizowaniu przesłanek koniecznych do orzeczenia jego stosowania, kształtuje ten środek po stronie instytucji prawa administracyjnego.

Wyzwania, z którymi organy bezpieczeństwa mierzą się obecnie w zakresie administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, są w znacznym stopniu zbieżne z tymi występującymi w latach 20. i 30. XX wieku. Nie dziwi więc poszukiwanie analogii i czerpanie z rozwiązań prawnych okresu II Rzeczypospolitej.

²³ Tj. z dnia 30 października 2017 roku (Dz.U. 2017, poz. 2204);

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 roku, K 18/03, OTK-A 2004/10/103;

Bibliografia

- Bonislawska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA” 2012, nr 1.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1985.
- Duda M., *Przestępstwa z nienawiści w świetle teorii i praktyki orzeczniczej*, (w:) *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. E. Pływaczewski, P. Lubiewski, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014.
- Giętkowski R., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12.
- Golik C., *Zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w ustawie o działaniach antyterrorystycznych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10.
- Izak K., *Nie tylko islam. Ekstremizm i terroryzm religijny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12.
- Jabłoński M., *Realizacja przez administrację publiczną odpowiedzialności w ochronie środowiska*, „Studia Ecologiae et Bioethicae UKSW” 2011, nr 1.
- Jaroch, W., *Współczesne ekstremizmy – etiologia i przeciwdziałanie*, (w:) *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. E. Pływaczewski, P. Lubiewski, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014.
- Karciarz M., *Stosowanie przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2014, t. 3.
- Pacyna M., *Z problematyki klasyfikowania przepisów represyjnych w obręb jednego z modeli odpowiedzialności prawnej. Uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 24 lutego 2006 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007, nr 2.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Szreffel M., *Bereza Kartuska jako przykład więzienia politycznego*, „STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA” 2010, t. 6.
- Śleszyński W., *Utworzenie i funkcjonowanie obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej (1934–1939)*, „Dzieje Najnowsze” 2003, rocznik XXXV.
- Tokarczyk R., *Rozważania nad pojęciem ekstremizmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2003, t. L/LI.
- Wysocki D., *Decyzja o internowaniu*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5.

W kierunku administracji mediującej – dylematy i perspektywy współczesnej administracji publicznej

MAGDALENA SIENIUC

Doktor nauk prawnych

Adiunkt w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

Streszczenie

Celem artykułu jest próba określenia roli mediacji w postępowaniu administracyjnym, jej wad i zalet jako nowej instytucji w procedurze administracyjnej oraz dylematów związanych z jej praktycznym zastosowaniem w toku załatwiania sprawy przez organy administracji. Na tym tle zostało postawione pytanie o perspektywy rozwoju tej nowej instytucji postępowania administracyjnego w warunkach społeczeństwa obywatelskiego. Przeprowadzone badania uzasadniają tezę, że instytucja mediacji, integralnie związana ze społeczeństwem obywatelskim, powinna leżeć u podstaw stylu pracy polskiej współczesnej administracji publicznej.

Abstract

The aim of the article is the determination of the role of mediation in administrative proceedings. Its advantages and disadvantages in the administrative procedure are discussed, as well as dilemmas arising from its practical use by administrative bodies in performing their tasks. A question is raised in this context about the perspectives of this new institution of administrative procedure in the conditions of civil society. The research confirms that mediation, an integral institution of civil society, should be the basis of the style of work of modern Polish public administration.

1. Wprowadzenie

Sto lat odrodzonego państwa polskiego to nieustający proces przekształceń ustrojowych administracji publicznej. Obejmowały one zarówno materialnoprawne, jak i procesowe podstawy realizacji zadań publicznych, przy czym o ile te pierwsze doczekały się stosunkowo bogatej literatury, o tyle te drugie były przedmiotem nieco skromniejszego zainteresowania nauki zwłaszcza w czasach PRL. Niewątpliwie miały na to wpływ ówczesne uwarunkowania politycznoustrojowe, podporządkowujące jednostkę zbiorowości. Powodowało to, że w ówczesnym systemie nie było miejsca na rzeczywistą ochronę jej praw i wolności. Sytuację tę zmieniają przemiany ustrojowe lat 1989–1999 i powrót Polski do rodziny wolnych narodów. Następuje renesans zainteresowania problematyką praw jednostki. Przekształceniu ulegają normy prawa procesowego (Kodeksu postępowania administracyjnego). Następuje wzrost roli i znaczenia tych norm w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Dotąd traktowane wyłącznie usługowo w stosunku do norm prawa materialnego, stają się – za niemalym udziałem w tym procesie Naczelnego Sądu Administracyjnego – po części autonomiczne i zaczynają wyznaczać standardy ochrony statusu prawnego jednostki i jako takie wpisują się w ogólne trendy przekształceń współczesnej administracji publicznej, w tym oczekiwania udziału jednostki w jej wykonywaniu.

Odpowiedzią na owe oczekiwania staje się doktrynalna idea administracji konsultującej, a następnie administracji negocjującej. Następuje odformalizowanie postępowania prowadzonego przez organy administracji, a jedną z ważniejszych instytucji prawnych tych przekształceń staje się mediacja. Ustawodawca wprowadza ją do procedury administracyjnej w drodze Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz innych ustaw¹, poświęcając jej regulacje zawarte w dodanym do kodeksu rozdziale 5a (art. 96a–96n k.p.a.). U podstaw wprowadzenia tej instytucji do postępowania administracyjnego, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu powyższej ustawy, legł zamiar zbliżenia administracji do społeczeństwa, zapewnienia kształtowania stosunków administracyjnych w sposób zwiększający

¹ Dz.U. 2017, poz. 935.

wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują. Tak ujmowana mediacja ma charakter transformujący, aczkolwiek jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ile stanowi jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym².

Także w literaturze przedmiotu podobnie ocenia się te regulacje, wskazując, że należą one do grupy rozwiązań, które w swoich założeniach mają doprowadzić do „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej” oraz umożliwić wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych³. W mediacji upatruje się także przejawu współczesnej zmiany paradygmatu działania administracji w kierunku procedur charakterystycznych dla idei *good governance*⁴, podkreślając przy tym, że jest to proces złożony i długotrwały⁵. Jednakże nie sposób nie wspomnieć o krytycznych głosach dotyczących szans tej nowej instytucji w postępowaniu administracyjnym, wskazujących, że prawo administracyjne nie stwarza właściwego pola do mediacji⁶, i oceniających wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązań jej poświęconych w kategoriach życzeniowego myślenia, któremu przeczą dane statystyczne dotyczące efektywności mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym⁷.

Bez względu jednak na zgłaszane w literaturze przedmiotu zastrzeżenia w kwestii powodzenia tej instytucji na gruncie postępowania administracyjnego, które w mojej ocenie są zdecydowanie za wczesne, we wprowadzeniu regulacji kreujących instytucję mediacji należy dostrzegać przejaw kształtowania się nowego trendu w postępowaniu administracyjnym⁸. Co ciekawe,

² Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a. z dnia 7 kwietnia 2017 roku, druk sejmowy nr 1183, www.sejm.gov.pl.

³ Zob. J.E. Kulikowska-Kulesza, D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu mediacyjnym*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 445.

⁴ Zob. J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 90 i n.

⁵ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym jako nowy instrument prawny*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 248.

⁶ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 63 i n.

⁷ Zob. A. Kokoszkiewicz, *Ugodowe załatwianie spraw w polskim procesie administracyjnym*, www.academia.edu.pl.

⁸ Kwestie te stanowiły przedmiot mojej szerokiej analizy zawartej w pozycji: M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *System prawa administracyjnego. T. 9. Procesowe prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 237–269.

ustawodawca, podejmując próbę wykreowania swoistych podwalin dla owego trendu, nie pozostawia na uboczu kwestii alternatywnego rozstrzygnięcia sporu jednostki z administracją w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Nie odstępuje bowiem od rozwiązań kształtujących możliwość przeprowadzenia postępowania mediacyjnego w trybie określonym w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, a więc już po wniesieniu przez stronę skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie niespełniające jej oczekiwań, wprowadzając jedynie stosowne korekty dotychczasowych rozwiązań w tej mierze¹⁰.

Mając na uwadze powyższe rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę i kontrowersyjność poglądów doktryny na mediację, celem niniejszego artykułu staje się próba określenia roli mediacji w postępowaniu administracyjnym, jej wad i zalet jako nowej instytucji w procedurze administracyjnej oraz dylematów związanych z jej praktycznym zastosowaniem w toku załatwiania sprawy przez organy administracji publicznej. Podstawowe zaś pytanie, jakie przyświeca podjętym w nim rozważaniom, dotyczy perspektyw, jakie roztacza przed organami i stronami ta nowa instytucja postępowania administracyjnego, wpisująca się niewątpliwie w nowy trend działania organów współczesnej administracji publicznej. *Prima facie* wydaje się ona bowiem nieodłącznym elementem społeczeństwa obywatelskiego, ale także stylu pracy współczesnej administracji publicznej.

2. Istota i cel mediacji oraz zasady jej prowadzenia

Na gruncie art. 13 k.p.a., w brzmieniu nadanym powołaną wyżej ustawą zmieniającą k.p.a., istotę mediacji należy utożsamiać z polubownym rozstrzygnięciem kwestii spornych oraz ustaleniem praw i obowiązków strony bądź stron postępowania przy udziale bezstronnej osoby trzeciej – mediatora. Taki sposób rozstrzygnięcia owych kwestii, a także ustalenie praw i obowiązków tych podmiotów, z założenia powinien przyczynić się do eliminowania konfliktów zarówno między stronami postępowania, jak i pomiędzy stroną postępowania a organem ją prowadzącym¹¹. Zgodzić się przy tym należy z prezentowanym w literaturze przedmiotu stanowiskiem, iż właściwie przeprowadzona mediacja może przeciwdziałać powstaniu konfliktu, a w sytuacji gdy on już się pojawi, powinna

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm.

¹⁰ Zob. art. 115–118 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym przez Ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

¹¹ Por. M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 248.

przyczynić się do ograniczenia jego eskalacji. Usatysfakcjonowana polubownym rozstrzygnięciem sprawy strona zrezygnuje z poddania sprawy kontroli w toku instancji czy względnie kontroli sądowej. Kontrola ta bowiem z uwagi na zrealizowanie interesu prawnego strony w sposób polubowny będzie zbędna¹².

Tak pojmowana istota mediacji implikuje cel mediacji, którym w świetle regulacji art. 96a § 3 k.p.a. jest wyjaśnienie i rozważenie faktycznych i prawnych okoliczności sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, zwrot normatywny „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych” oznacza, że mediacja w pierwszej kolejności ma umożliwić weryfikację własnej wiedzy o sprawie, w tym prawidłowości rozstrzygnięć (czynności organu administracji)¹³. Weryfikacji tej wiedzy powinno zatem służyć zaprezentowanie i omówienie zarówno faktycznych, jak i prawnych okoliczności sprawy. Z kolei rozważenie tych okoliczności to ustalenie ich wagi i znaczenia w świetle przepisów obowiązujących w sprawie, które w następstwie prowadzić ma do dokonania ustaleń dotyczących jej załatwienia w „granicach obowiązującego prawa”¹⁴. Przez to pojęcie zaś należy rozumieć zgodność owych ustaleń z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, w szczególności z przepisami prawa materialnego i przepisami k.p.a. mającymi zastosowanie w sprawie.

W świetle przyjętych regulacji mediacja – w ujęciu modelowym – przebiega dwuetapowo. Warunkiem formalnym jej prowadzenia jest stan zawisłości sprawy administracyjnej. Pierwszy etap (wstępny) związany z oceną możliwości i zasadności zastosowania mediacji kończy wydanie postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji. Drugi etap (etap właściwy mediacji) jest warunkowany pozytywnym zakończeniem pierwszego etapu, a jego celem jest dokonanie przez uczestników mediacji ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Każdym z tych etapów mediacji rządzą zasady, które wyznaczają jej prawidłowy przebieg. Do katalogu zasad, wedle których przeprowadzana jest mediacja, czyli tzw. zasad pryncypialnych, należą: zasada dobrowolności, zasada bezstronności, zasada poufności, zasada pisemności i zasada szybkości mediacji. Pierwsza i druga z tych zasad znajduje zastosowanie już na etapie wstępnym, o czym przesądzają wprost regulacje

¹² J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 56.

¹³ Z. Kmieciak, *Postępowanie mediacyjne i postępowanie uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 25.

¹⁴ Por. M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 249.

zawarte w art. 96a § 2 i art. 96g k.p.a., stanowiące o dobrowolności i obowiązku zachowania przez mediatora bezstronności w toku prowadzenia mediacji. W etapie zasadniczym, który otwiera wydanie postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji i jego doręczenie stronom, a niekiedy organowi administracji publicznej, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., zastosowanie znajdują zasada poufności i pisemności mediacji, których istotę określa ustawodawca w regulacjach art. 96j i art. 96m k.p.a. Ostatnia z wyróżnionych zasad, czyli szybkości mediacji, została uregulowana w art. 96e k.p.a. Wyznacza ona ramy czasowe trwania mediacji, zgodnie z którymi w przypadku skierowania sprawy do mediacji odroczenie rozpatrzenia sprawy następuje na okres do dwóch miesięcy z możliwością przedłużenia tego terminu na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów na okres nie dłuższy niż miesiąc (art. 96e § 2 k.p.a.). Jeżeli natomiast w tym terminie strony nie zrealizują celów mediacji, z mocy ustawy następuje zakończenie mediacji, co potwierdza organ w drodze postanowienia o jej zakończeniu i sam załatwia sprawę. Tym samym przyjąć należy, że maksymalny czas trwania mediacji wynosi trzy miesiące, począwszy od dnia doręczenia uczestnikom mediacji postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji¹⁵.

3. Zalety i wady instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym

Już z samej istoty mediacji zdają się wynikać jej istotne zalety, których źródeł należy upatrywać w owym polubownym, czy nawet szerszej: partnerskim, załatwieniu sprawy administracyjnej. Na potrzebę takiego podejścia administracji do sprawy jednostki załatwianej w toku postępowania administracyjnego zwracano uwagę w doktrynie prawa administracyjnego dużo wcześniej, niżli ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu mediacji do postępowania administracyjnego. Takie stanowisko w latach 90. ubiegłego wieku prezentował J. Łętowski, który już wówczas zwracał uwagę na potrzebę „dogadywania się” organu z adresatem decyzji w postępowaniu¹⁶. A wcześniej przed nim na te kwestie zwracał uwagę M. Zimmermann, podkreślając, że „wraz z konsolidowaniem się społeczeństwa i postępującą specjalizacją będzie się zapewne zwiększać wpływ obywateli na życie prawne”, a „rozbudowanie demokracji w kierunku zwiększenia wpływu obywateli, zarówno na samo tworzenie norm prawnych, jak i współudział jednostki

¹⁵ Szerzej: M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 257–259.

¹⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 184–185.

w tworzeniu dotyczących jej aktów administracyjnych, szerokiej kontroli społeczeństwa i wzrostu solidarności społecznej, uczynią z przymusu państwowego gwarancję rzeczywistości ostateczną¹⁷. Potrzebę partycypacji jednostki w tym procesie także silnie akcentuje się w najnowszej literaturze¹⁸.

Te niezaprzeczalne zalety mediacji, dające poczucie partycypacji jednostki w procesie załatwienia sprawy administracyjnej, wydają się jednak odsuwać w cień niektóre z przyjętych ostatnio rozwiązań prawnych. Niedoskonałość tych rozwiązań może stać się źródłem dylematów, z którymi będą borykały się organy w swej codziennej praktyce administracyjnej.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte choćby w art. 96f § 1 k.p.a., stanowiącym, iż mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

Wydaje się bowiem, że wprowadzenie w zasadzie całkowitej dowolności w wyborze mediatora, który nie musi legitymować się stosownym przygotowaniem, może skutkować brakiem należytego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych oraz prawnych sprawy. W efekcie dowolność, w kształcie wynikającym z przyjętej regulacji, może prowadzić do przyjmowania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, które będą wykraczać poza granice obowiązującego prawa. W takiej zaś sytuacji organ administracji publicznej, dokonując oceny zgodności tych ustaleń z prawem, będzie zmuszony odstąpić od ustaleń przyjętych w protokole mediacji i załatwić sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej w tradycyjnej formie. Konieczność odstąpienia od tych ustaleń rodzić będzie nie lada dylematy organu, gdyż stawiać będzie pod znakiem zapytania celowość prowadzenia mediacji, której jedynym skutkiem w takiej sytuacji będzie w istocie przedłużenie postępowania administracyjnego. Taki zaś stan rzeczy może „owocować” tym, iż strona wystąpi ze skargą na bezczynność organu

¹⁷ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1959, s. 61.

¹⁸ Zob. Z. Kmieciak, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku współczesnego interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 17 i n.; a także P. Wojtuń, *W stronę demokracji administracyjnej – partycypacja w postępowaniu administracyjnym we Francji*, (w:) *Partycypacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 93 i n.

bądź na przewlekłe prowadzenie postępowania. W ramach zatem „wyswobodzenia” organu od tego rodzaju dylematów postulować należy ograniczenie owej dowolności na rzecz wyboru mediatora legitymującego się stosownymi kwalifikacjami, w tym zwłaszcza wykształceniem prawniczym¹⁹.

Kolejnym rozwiązaniem wymagającym uwagi i zarazam stosownej korekty jest regulacja zawarta w art. 96i k.p.a. stanowiąca o możliwości ograniczenia dostępu do akt sprawy czy wręcz pozbawienia mediatora wglądu do nich i czynienia z nich notatek, kopii lub odpisów w sytuacji braku zgody strony na zapoznanie się z nimi mediatora. Brak dostępu mediatora do akt sprawy, jeśli strona nie wyrazi na to zgody, może istotnie zagrażać osiągnięciu celu mediacji, a przede wszystkim przyjęte rozwiązanie w samym założeniu wydaje się błędne. U jego podstaw w istocie spoczywa bowiem brak zaufania strony do mediatora, co podważa samą ideę mediacji i celowość jej prowadzenia w danej sprawie. Wydaje się zatem, że wskazana regulacja pozostaje w sprzeczności z przyjętą konstrukcją prawną mediacji w postępowaniu administracyjnym, w tym zwłaszcza z zasadą poufności, a także z zasadą dobrowolności mediacji²⁰. Ta sprzeczność także może stanowić uzasadnione źródło wątpliwości organu administracji co do powodzenia mediacji. Zniweczenie zaś celu mediacji może skutkować przedłużeniem terminu załatwienia sprawy przez organ administracji i odpowiedzialnością pracownika organu za ten stan rzeczy.

Ponadto niewatpliwym źródłem dylematów organu pozostaje zawarta w art. 96n § 1 k.p.a. skąpa regulacja dotycząca kwestii załatwienia sprawy przez organ na podstawie ustaleń mediacyjnych. Nie zawiera ona choćby odesłania do pozostałych przepisów k.p.a., np. tych, które stanowią o obowiązku zatwierdzenia ugody przez organ prowadzący postępowanie administracyjne. Ustawa nie reguluje także kwestii, do czego w istocie sprowadza się będzie różnica między ugodą przyjętą w wyniku ustaleń mediacyjnych a tą znaną wcześniej Kodeksowi, o której mowa w art. 114 k.p.a., co nieuchronnie będzie prowadzić do problemów natury praktycznej²¹.

¹⁹ Por. M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 267–268. Problem ten nie wystąpi w przypadku, gdy uczestnikiem mediacji jest organ administracji, w odniesieniu bowiem do tej sytuacji ustawodawca zastrzegł, iż mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, albo mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową bądź uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego (art. 96f § 2 k.p.a.).

²⁰ Por. M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 268.

²¹ Por. ibidem, s. 268.

Trafnie także w literaturze przedmiotu²² zwraca się uwagę na swoistego rodzaju zagrożenia dla powodzenia mediacji wynikające z dualizmu roli organu administracji w przypadku „mediacji z organem”, wskazując m.in. na:

- niezwiązanie organu wnioskiem strony o przeprowadzenie mediacji (art. 96a § 2 k.p.a.) i swobodę decydowania o tym, czy mediacja zostanie przeprowadzona;
- charakter sprawy jako przyjętego kryterium przeprowadzenia mediacji (art. 96a § 1 k.p.a.) oraz mentalność urzędniczą i strach przed oparciem decyzji na ustaleniach poczynionych ze stroną, nie zaś na jasno określonej treści normy prawnej;
- kwestię związania ustaleniami poczynionymi przez pracownika organu i ustaleniami zawartymi w protokole z mediacji innego pracownika, który przygotowuje projekt decyzji w przypadku uznania, iż te ustalenia są niezgodne z prawem, czy wreszcie przerzucenie ponoszenia kosztów mediacji na organ administracji (art. 96l § 2 k.p.a.), który w sytuacji braku środków na pokrycie kosztów mediacji może skutecznie zablokować zastosowanie tej instytucji.

Ponadto podzielić należy stanowisko, że prowadzenie mediacji nie chroni organu przed stwierdzeniem, że nie załatwił sprawy w terminie określonym przez k.p.a.²³

Co więcej, z analizy regulacji dotyczących mediacji wynika że nie można odmówić także trafności stanowisku, iż stosownych korekt bądź doprecyzowania wymagają następujące kwestie:

1. rola w mediacji organu współdziałającego, o którym mowa w art. 106 k.p.a.;
2. doręczenie postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji wyznaczonemu mediatorowi;
3. odmowa przeprowadzenia mediacji przez mediatora wyznaczonego w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji lub jego rezygnacja;
4. inne niż upływ czasu przesłanki wydania postanowienia o zakończeniu mediacji (np. w sytuacji wycofania przez stronę zgody na jej prowadzenie);
5. możliwość odmowy przyznania wynagrodzenia mediatorowi;
6. włączenie do treści protokołu z mediacji bądź załączenie do niego treści ugody zawartej przed mediatorem²⁴.

²² J.E. Kulikowska-Kulesza, D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Organ administracji...*, op. cit., s. 448–452.

²³ Ibidem, s. 452.

²⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 256.

Niewątpliwie dorecyzowanie tych kwestii sprzyjałoby poprawności legislacyjnej przepisów o mediacji i spójności regulacji, przyczyniając się przy tym do większej skuteczności stosowania tej instytucji²⁵.

4. Perspektywy rozwoju mediacji w postępowaniu administracyjnym

Ustawodawca, projektując rozwiązania kształtujące istotę mediacji, dostrzegał możliwość zastosowania tej instytucji w sprawach, w których:

1. występuje wielość stron;
2. może być zawarta ugoda;
3. organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może spodziewać się odwołania;
4. wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji²⁶.

Niemniej wydaje się, że możliwość zastosowania tej instytucji można postrzegać szerzej, wszystko bowiem zależy w istocie od tzw. zdolności mediacyjnej sprawy i przyjętej optyki postrzegania barier, jakie niesie ze sobą prawo administracyjne (publiczne) w zakresie możliwości prowadzenia skutecznej mediacji, charakterystycznej wszakże dla prawa prywatnego. W mojej ocenie wszędzie tam, gdzie przepisy prawa publicznego wprowadzają regulacje pozwalające na załatwienie sprawy „w granicach uznania administracyjnego”, należy domniemywać, że sprawa będzie wykazywać wspomniany charakter mediacyjny. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że im większy jest zakres swobody decyzyjnej organu administracji, tym większa „zdolność mediacyjna” sprawy i tym samym większe szanse na powodzenie mediacji²⁷. W przypadku natomiast spraw rozstrzyganych w drodze decyzji związanych kwestia mediacyjnego charakteru sprawy ma bardziej złożony charakter, bo owo „związanie” nie daje swobody decyzyjnej organowi, ale negocjacje uczestników mediacji mogą dotyczyć innych kwestii, m.in. terminu wykonania obowiązku przez stronę

²⁵ Ibidem, s. 256.

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a. z dnia 7 kwietnia 2017 roku, druk sejmowy nr 1183, www.sejm.gov.pl.

²⁷ M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 250. Zob też Z. Kmiecik, *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, (w:) *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 40. Autor ten już przed laty wskazywał na kwestię wpływu zakresu dyskrecyjnej władzy administracji na możliwość zastosowania mediacji, podkreślając, że: „im większy jest zakres władzy dyskrecyjnej administracji, tym szersze zastosowanie w rozwiązywaniu sporów może znaleźć mediacja”.

(np. decyzja w sprawie nakazu obowiązku przez stronę). Także w tych przypadkach nie można zatem wykluczyć swoistej „zdolności medacyjnej” sprawy²⁸.

Ponadto podzielić należy pogląd, że instytucja ta może znaleźć zastosowanie w sprawach, w których decyzje odznaczają się złożoną postacią rozstrzygnięcia i pewnym konsensualnym wymiarem (np. pozwolenia w działalności gospodarczej), jak również w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym, który może być sprawnie ustalony przy aktywnym udziale stron, czy w sprawach wywołujących konflikty między stronami²⁹.

Wydaje się przy tym, iż wymagana korekta przyjętych rozwiązań także mogłaby sprzyjać rozwojowi tej instytucji na gruncie postępowania administracyjnego. Ułatwiłaby bowiem organowi przezwycięzenie dylematów towarzyszących jego codziennej praktyce administracyjnej. Ponadto kształtowaniu się dalszych perspektyw rozwoju tej nowej instytucji na gruncie postępowania administracyjnego sprzyjać powinny podjęcie stosownych działań informujących jednostkę o zaletach mediacji i zakrojona na szeroką skalę akcja upowszechnienia tej instytucji w świadomości obywateli.

5. Podsumowanie

Mediacja w postępowaniu administracyjnym to niewątpliwie instytucja pożądana przez obywateli. Społeczeństwo obywatelskie oczekuje partnerskiego podejścia organów administracji do załatwiania spraw jednostek poprzez zapewnienie im swoistej możliwości partycypowania w tym procesie. Organy administracji nie mogą zatem bronić się przed stosowaniem tej instytucji w postępowaniu administracyjnym. Powinny aktywnie rozwiązywać dylematy, które towarzyszą im w codziennej praktyce administracyjnej. Z pomocą powinienną przyjść także ustawodawca, czyniąc stosowne korekty przyjętych rozwiązań, tak aby eliminować wady i eksponować zalety mediacji. W tym celu powinien przeanalizować prezentowane głosy doktryny prawa administracyjnego. Niewątpliwie mediacja ma w sobie potencjał i stanowi nieodzowny element społeczeństwa obywatelskiego. Jest szansą na trwałe przekształcenia stylu pracy współczesnej polskiej administracji publicznej. Pole dla jej zastosowania jest bowiem szerokie i od samej administracji zależy, czy

²⁸ Por. szerzej: M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 250.

²⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel i M. Jaśkowska, Warszawa 2018, s. 598–599; a także M. Wilbrandt-Gotowicz, *Mediacja w postępowaniu...*, op. cit., s. 250.

ten nowy instrument prawny trwale wpisze się w jej działalność i czy w przyszłości będzie można określić ją mianem „administracji mediującej”. Niewątpliwie do działania w tym kierunku mobilizuje ją ustawodawca, tworząc podwaliny rozwoju nowego trendu w postępowaniu administracyjnym, którego istotę wyznacza „partnerskie podejście organu do strony postępowania”, a od takiego podejścia w warunkach społeczeństwa obywatelskiego nie ma już odwrotu. Jeżeli tak, to u progu kolejnego stulecia polskiej administracji publicznej trzeba skonstatować, że potrzeba mediacji we współczesnej administracji jest niewątpliwa. Dyskusyjne pozostają natomiast kwestie związane z rolą, miejscem i kształtem ustrojowym tej nowej instytucji w warunkach społeczeństwa obywatelskiego i na tym skupi się zapewne dyskurs naukowy w najbliższych latach.

Bibliografia

- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Kokoszkievicz A., *Ugodowe załatwianie spraw w polskim procesie administracyjnym*, www.academia.edu.
- Kmieciak Z., *Postępowanie medacyjne i postępowanie uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.
- Kmieciak Z., *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, (w:) *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007.
- Kmieciak Z., *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku współczesnego interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kulikowska-Kulesza J.E., Kościuk D.J., Modrzejewski A.K., *Organ administracji publicznej w postępowaniu medacyjnym*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Sieniuc M., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *System prawa administracyjnego. T. 9. Procesowe prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Wegner-Kowalska J., *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Wegner-Kowalska J., *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 11.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym jako nowy instrument prawny*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Wilbrandt-Gotowicz M., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2018.
- Wojtuń P., *W stronę demokracji administracyjnej – partycypacja w postępowaniu administracyjnym we Francji*, (w:) *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku współczesnego interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1959.

Rola polskiego sądownictwa administracyjnego a realizacja prawa do sądu

KRZYSZTOF SOBIERSKI

Doktor nauk prawnych

Zakład Postępowania Administracyjnego
i Sądownictwa Administracyjnego,

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Uniwersytet Wrocławski

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu
członek Rady KSAP

Streszczenie

Konstytucyjne prawo do sądu to prawo do efektywnej ochrony sądowej. Może ono być realizowane wtedy, gdy rozwiązania prawne przewidują istnienie środków prawnych gwarantujących wykonalność orzeczeń sądowych. Prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego należy do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Polskie sądy administracyjne sprawują kontrolę hierarchicznej zgodności aktów prawa miejscowego z przepisami aktów prawnych wyższego rzędu. Kontrola ta ma charakter kompleksowy, ponieważ sąd administracyjny nie jest związany ani zarzutami sformułowanymi w skardze, ani powołaną przez skarżącego podstawą prawną. Specyfika orzecznictwa sądów administracyjnych wywołuje pytanie o sposób wykonania tych orzeczeń i środki prawne gwarantujące ich wykonalność. Ich istnienie jest warunkiem zapewnienia efektywnej ochrony sądowej jednostce w sprawach sądownoadministracyjnych, a w konsekwencji gwarancją realizacji prawa do sądu. Analizie zostaną poddane środki gwarantujące wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych przewidziane w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Abstract

The constitutional right to the court is the right to the effective legal protection. It may be exercised if the law provides for the legal measures to ensure enforceability of the judgements. Polish administrative courts exercise the control over hierarchical compatibility of a legal act with the higher-order acts – as for the principle he/she isn't adjudicating about laws or duties of sides of the administrative relationship. This control is of comprehensive character, as the administrative court is not bound by the objectives indicated in the complaint, nor by the legal basis presented by complainant. If the complaint against an administrative act is accepted, the administrative court renders its judgement declaring this act invalid. Fast and effective execution of a court sentence is a condition for the implementation of the constitutional right to the court. The author is discussing legal measures guaranteeing carrying a court sentence out by the administrative authority.

1. Znaczenie prawa do sądu

Prawo do sądu (prawo do rzetelnego procesu sądowego¹) to jedno z podstawowych praw człowieka. Jego konstrukcja obejmuje trzy szczegółowe uprawnienia². Po pierwsze, jest to ustawowo gwarantowane prawo dostępu do sądu – czyli do uruchomienia postępowania prawnego przed organem, który odpowiada kryteriom wymaganym od sądu w demokratycznych społeczeństwach, i uczestniczenia w tym postępowaniu przez osoby, których interesów to postępowanie dotyczy. Po drugie, jest to prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej, która zapewnia realizację zasady sprawiedliwości, jawności i równości stron procesowych. Po trzecie, jest to prawo do uzyskania wyroku sądowego, tzn. prawidłowego i wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, które w razie potrzeby może być szybko i skutecznie wyegzekwowane (wykonane). Istnienie w procedurze środków gwarantujących szybkie i skuteczne wykonanie orzeczenia sądowego jest warunkiem uznania, że mamy do czynienia z efektywną ochroną sądową.

2. Rola sądownictwa administracyjnego w polskim porządku prawnym

Oceniając środki gwarantujące wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych, należy uwzględnić rolę sądownictwa administracyjnego w polskim porządku prawnym. W myśl postanowień art. 184 Konstytucji RP³ Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. W zdaniu drugim tego przepisu ustawodawca konstytucyjny doprecyzował, że kontrola

¹ Taki tytuł art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284) nadał Protokół nr 11 do tej konwencji (Dz.U. 1998, nr 147, poz. 962).

² A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 20; podobnie: A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11–12, s. 34; uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 roku, W 14/94, OTK 1995, nr I, poz. 19; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 roku, SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; zob. również: M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 248 i n. oraz 439 i n.

³ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W odniesieniu do kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny określenie to nie wystarcza. Kontrola ta ma bowiem szczególny charakter z uwagi na pozycję organu, który jej dokonuje, oraz kryterium jej dokonywania. Jest to sądowa kontrola działalności administracji publicznej. Wykonywanie tej kontroli zostało określone w art. 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴ – zwanej dalej p.u.s.a., jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W tym przypadku wymiar sprawiedliwości polega na rozstrzyganiu sporów co do istnienia lub treści stosunku administracyjnoprawnego środkami przymusu państwowego⁵. Rozstrzygnięcie tego sporu zawsze następuje w sposób władczy przez wydanie orzeczenia stwierdzającego to, jaka norma prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego lub procesowego) znajduje zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, oraz skonkretyzowanie dyspozycji tej normy. W literaturze wyróżniane są dwie podstawowe funkcje sądowej kontroli administracji publicznej, do których należą ochrona praw podmiotowych jednostki oraz ochrona obiektywnego porządku prawnego⁶. Uznanie za dominującą jedną z tych funkcji wywiera decydujący wpływ na treść rozstrzygnięcia sądowego. Polski model sądowej kontroli administracji łączy w sobie obie funkcje, gdyż do zainicjowania postępowania sądowego konieczne jest złożenie skargi przez podmiot, który ma w tym interes prawny lub którego interes prawny został naruszony. Gdy jednak dojdzie do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, sąd pierwszej instancji co do zasady nie jest już związany granicami skargi ani powołaną w niej podstawą prawną, rozstrzyga bowiem w granicach sprawy.

Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oznacza rozstrzyganie sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ – zwanej dalej p.p.s.a. Zakres rzeczowy sprawy sądowoadministracyjnej (art. 3 § 2 p.p.s.a.) obejmuje w ogólności

⁴ Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.

⁵ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 15.

⁶ C.D. Claasen, *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 1996, s. 19; L.L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2014, s. 69; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 9; W. Piątek, A. Skoczylas, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 56–57; J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 24 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 244–249.

⁷ Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm.

orzekanie w sprawach skarg na: indywidualne akty administracyjne (decyzje i postanowienia) wydane w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień bądź obowiązków wynikających z przepisów prawa, interpretacje prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, na opinie zabezpieczające i odmowy ich wydania, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w powyższych zakresach, akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, inne niż prawo miejscowe akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast jeśli chodzi o kryterium kontroli działalności administracji publicznej, to zgodnie z art. 1 § 2 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują w zakresie swej właściwości (art. 3–5 i art. 13 – 15 p.p.s.a.) kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa przedmiotowego⁸. Efektem tej kontroli – w przypadku stwierdzenia przez sąd jego naruszenia – jest wydanie orzeczenia kasacyjnego. Sąd administracyjny co do zasady nie może zastępować organu administracji publicznej i rozstrzygać sprawy, której przedmiotem jest stosunek administracyjnoprawny.

3. Kompetencja jurysdykcyjna sądu administracyjnego a wykonanie jego orzeczenia

Określenie kompetencji jurysdykcyjnej sądu administracyjnego jako wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez kontrolę działania (zaniechania) organów wykonujących administrację publiczną (władzy wykonawczej) uzasadnione jest konstytucyjną zasadą podziału władz (art. 10 Konstytucji RP). O ile sąd powszechny dokonuje pierwotnej konkretyzacji (rozstrzygnięcia) sprawy cywilnej lub karnej, o tyle sąd administracyjny odnosi się do prawnej formy działania będącej emanacją stosunku administracyjnego ukształtowanego działaniem organu administracji publicznej (lub do braku takiego ukształtowania). Sąd administracyjny inaczej niż sąd powszechny, rozpoznając sprawę sądowoadministracyjną, nie dokonuje pierwotnej konkretyzacji stosunku

⁸ T. Woś, *Postępowanie...*, op. cit., s. 16.

administracyjnoprawnego (sprawy administracyjnej), to bowiem nastąpiło już w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Dlatego rola sądu nad administracją zasadniczo ograniczona została do kontroli. To z kolei determinuje kasacyjny charakter orzecznictwa sądu administracyjnego.

Przyjęte rozwiązanie było i jest niekiedy nadal krytykowane. Już w okresie międzywojennym J.S. Langrod⁹ wskazywał, że zasadniczą wadą orzekania typu kasacyjnego są trudności w zmuszeniu administracji do zastosowania się do wyroku sądu. W większości przypadków brakuje bowiem właściwych mechanizmów (głównie sankcji), które można zastosować, gdy organ zignoruje opinie wyrażone w rozstrzygnięciu sądu i albo nie podejmie w ogóle żadnego rozstrzygnięcia, albo ponownie wyda decyzję w swej istocie identyczną z uchyloną uprzednio przez sąd. Wyposażenie sądów administracyjnych wyłącznie w kompetencje kasacyjne i zobowiązanie do orzekania na podstawie stanu faktycznego ustalonego przez organ uniemożliwia „wszelką racjonalną i konsekwentną kontrolę”¹⁰ administracji. Współcześnie zwraca się uwagę na brak społecznego zrozumienia istoty sądownictwa administracyjnego. Jednostka oczekuje bowiem od sądu skutecznego rozstrzygnięcia o istocie sprawy, przy czym chodzi o sprawę administracyjną. W nauce wskazuje się niekiedy na niską efektywność obecnego modelu jurysdykcyjnego polegającego na „rozpatrywaniu tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (...) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia”¹¹. Niemniej analizie należy poddać środki gwarantujące skuteczne wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego w ramach obowiązującego modelu jurysdykcyjnego.

4. Prawomocność a skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych

Prawomocność jest podstawowym przymiotem orzeczenia sądowego, wprowadzającym stabilność prawną oraz powinność respektowania rozstrzygnięcia podjętego przez organ władzy sądowniczej. Stosownie do art. 168. § 1 p.p.s.a. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, a jak zakłada art. 170 tejże ustawy – orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne

⁹ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 160.

¹⁰ *Ibidem*, s. 161.

¹¹ W. Piątek, A. Skoczyła, (w:) *System prawa...*, op. cit., s. 59; zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 105–109 i powołana tam literatura.

organy państwowe, a w przypadkach przewidzianych w ustawie także inne osoby. Wskazane regulacje statuują dwa aspekty prawomocności – formalną (procesową) oraz materialną, składające się na jedną i nierozzerwalną całość. Zaistnienie stanu prawomocności jest warunkiem *sine qua non* skuteczności orzeczenia sądu administracyjnego (głównie wyroku jako zawierającego zwrot stosunkowy), gdyż tylko definitywne, ostateczne usunięcie niepewności co do zgodności z prawem działania, bezczynności czy przewlekłości działania organów wykonujących administrację publiczną oraz związanie ich wyrazem woli sądu może nakładać na egzekutywę obowiązek zachowania się w wyraźnie wskazany sposób. Konstrukcja ta ma swoje źródło w sprawowaniu przez władzę sądowniczą – w imieniu państwa – sfery *imperium*, rozumianej jako prawna dopuszczalność narzucania swojej woli nie tylko podmiotom ustrojowo zewnętrznym, lecz także nawet tym zaliczającym się do szeroko rozumianej struktury państwa¹². Prawomocność w postaci pierwszej – formalnej, zwana również procesową, odnosi się do następstw prawnych orzeczenia dla postępowania, w wyniku którego zapadło, oraz innych postępowań dotyczących tożsamej sprawy, wykluczając możliwość zaskarżenia orzeczenia za pomocą zwyczajnych środków zaskarżenia, a treść wynikająca z orzeczenia powinna być transponowana do rzeczywistości. Z kolei prawomocność materialna orzeczenia sądu administracyjnego ogniskuje się na zawartym w sentencji zwrocie stosunkowym wraz z motywami jego podjęcia ujawnionymi w uzasadnieniu¹³. Związanie takim orzeczeniem wywołuje skutek *erga omnes* (wewnątrz i na zewnątrz postępowania) i opiera się w istocie rzeczy na dwóch założeniach. Po pierwsze, nikt nie może kwestionować istnienia danego, prawomocnego orzeczenia, po drugie, emanuje ono mocą wiążącą jako określonym walorem prawnym rozstrzygnięcia, co razem rodzi ten skutek, że nikt nie może negować faktu istnienia orzeczenia oraz nadanej mu treści, i to bez znaczenia, czy był stroną postępowania, czy też nie¹⁴. Prawomocność materialna gwarantuje występowanie spójności i logiki działania organów administracji publicznej, pełniąc funkcję prewencyjną w stosunku do występowania w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego¹⁵. Związanie treścią orzeczenia w obrębie prawomocności materialnej wywiera

¹² J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, op. cit., s. 406.

¹³ W. Sawczyn, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 522.

¹⁴ K. Piasecki, (w:) *Kodeks postępowania cywilnego wraz z komentarzem*, t. 2, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, s. 590.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 roku, IV SA 2543/98, Lex nr 48643.

również istotny wpływ na zakres obowiązywania powagi rzeczy osądzonej, uniemożliwiającej ponowne otwieranie prawomocnie zakończonej już sprawy sądowniczo-administracyjnej. Prawomocność orzeczenia sądu administracyjnego jest warunkiem wiążącego charakteru oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania dla organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłość działania były przedmiotem skargi i rozpoznania.

5. Ocena prawna sądu jako podstawa gwarancji wykonania jego orzeczenia

Sprawowanie kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem wiąże się z formułowaniem zwrotów stosunkowych¹⁶. Zagadnienia z nimi związane jako rodzaj wypowiedzi o zgodności z normą prawną pewnych zachowań można uporządkować, przyjmując modelowe ustalenia poczynione przez J. Wróblewskiego¹⁷, akceptowane przez J. Borkowskiego¹⁸ i T. Woś¹⁹. Zwrotem stosunkowym jest wypowiedź kwalifikująca jakieś zachowanie jako zgodne (niezgodne) z określoną normą prawną. Jest on formułowany na podstawie normy odniesienia i normy dopełnienia. Norma odniesienia została zawarta w przepisie art. 1 § 2 p.u.s.a. określającym kryterium dokonywanej oceny oraz w przepisach art. 145–152 p.p.s.a. definiujących postacie niezgodności z prawem i uzasadniających sformułowanie przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego. Norma odniesienia wyznaczająca przesłanki i formy oraz charakter sprawowanej przez sąd kontroli jest niezmienna i stanowi stały punkt odniesienia tej kontroli²⁰. Nie jest jednak wystarczającą podstawą do sformułowania zwrotów stosunkowych. Niezbędne jest wskazanie normy dopełnienia. Jest ona określona przepisami dotyczącymi treści i trybu podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej. Chodzi o zespół przepisów prawa materialnego regulujących właściwość rzeczową organu oraz treść osnowy decyzji administracyjnej, przepisy postępowania administracyjnego normujące tryb postępowania aż do momentu

¹⁶ J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9, s. 14 i n.

¹⁷ J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” – „Nauki Humanistyczno-Społeczne. Seria I. Prawo”, z. 62, Łódź 1969, s. 3 i n.

¹⁸ J. Borkowski, *Kontrola zgodności...*, op. cit., s. 14.

¹⁹ T. Woś, *Postępowanie...*, op. cit., s. 15 i n.

²⁰ J. Borkowski, *Kontrola zgodności...*, op. cit., s. 17–18; J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 250 i n.; T. Woś, *Postępowanie...*, op. cit., s. 187.

uzyskania przez decyzję przymiotu ostatecznej²¹. Zespół tych przepisów będzie w każdej sprawie inny, dlatego regulacje prawne stanowiące źródło określenia treści normy dopełnienia będą mieć rozległy charakter.

Formułowanie przez sądy administracyjne zwrotów stosunkowych kwalifikujących dany przejaw działania lub zaniechania organów administracji publicznej jako zgodny lub niezgodny z prawem jest niczym innym jak wyrażaniem tzw. „oceny prawnej” w rozumieniu art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ administracji publicznej, którego działanie lub zaniechanie było przedmiotem zaskarżenia. Powołany przepis formułuje obowiązek organu administracji wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Gwarancja wykonalności orzeczenia sądu administracyjnego obejmuje zarówno elementy o charakterze prewencyjnym, jak i te o charakterze represyjnym. Wiążący charakter oceny prawnej, sformułowanej w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego uwzględniającym skargę, stanowi element prewencyjnej gwarancji wykonania tego orzeczenia przez organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem skargi do tego sądu. Z perspektywy zapewnienia jednostce efektywnej ochrony sądowej istotne są gwarancje represyjne wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Konstrukcja prawna gwarancji represyjnych wykonania tego orzeczenia jest zróżnicowana, została bowiem uzależniona od przedmiotu skargi (akty indywidualne, akty normatywne administracji, niedecyzyjne indywidualne akty administracyjne). Przyjęta w przepisach p.p.s.a. gwarancja represyjna obejmuje albo konsekwencje prawne niewykonania orzeczenia sądu przez organ administracji (np.: grzywna nakładana przez sąd na organ i tzw. zastępcze orzeczenie sądu administracyjnego jako efekt skargi na niewykonanie orzeczenia sądu uwzględniającego skargę na decyzję – art. 145 § 3 p.p.s.a., bądź skarga strony na niewykonanie orzeczenia uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – art. 154 p.p.s.a.), albo konkretne działania, jakie musi podjąć organ, którego działanie zostało zakwestionowane przez sąd administracyjny, lub które musi podjąć inny organ, ponieważ akt administracyjny zakwestionowany przez sąd stanowił podstawę prawną (dalszą podstawę) jego działania.

Prawomocność nadaje wyjątkową moc treści samego orzeczenia, powodując, że to właśnie ją organ będzie musiał uwzględnić przy swoich przyszłych działaniach. Merytoryczne rozstrzygnięcie

²¹ J. Borkowski, *Kontrola zgodności...*, op. cit., s. 17.

zawisłego przed sądem administracyjnym sporu o zgodność z prawem działania, bezczynności czy przewlekłości występującego pomiędzy podmiotem skarżącym a organem wykonującym administrację publiczną przyjmuje zawsze postać wyroku, w którym sąd formułuje ocenę legalności przedmiotu poddanego kontroli, uwzględniając skargę albo ją oddalając. Ocena sądu wyrażona w wyroku uwzględniającym skargę co do zasady „przygotowuje grunt” pod przyszłe i zgodne z prawem działanie organu administracji publicznej, usuwając z obrotu prawnego wadliwy akt lub czynność, a nawet inne akty występujące w granicach danej sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym (art. 135 p.p.s.a.). Stąd orzeczenie będzie skuteczne wtedy, gdy organ rzeczywiście zastosuje się do zawartych w nim wywodów i da temu wyraz w swoim działaniu. Natomiast skuteczność wyroków oddalających skargę może być utożsamiana z koniecznością zachowania bierności po stronie organu administracji publicznej i pozostawienia w obrocie prawnym aktu (lub sytuacji) w postaci dotychczasowej. Związanie organu oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania w sprawie to konstrukcja prawna wpływająca prewencyjnie na skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych. O ile sam zwrot stosunkowy przesądzający o dalszym losie przedmiotu zaskarżenia wynika zawsze z sentencji, o tyle ocena prawna wraz ze wskazaniami co do dalszego postępowania znajdują swoje miejsce w uzasadnieniu wyroku²².

Przez pojęcie oceny prawnej należy rozumieć wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie²³. Obejmuje ono zarówno krytykę samego sposobu interpretacji czy zastosowania regulacji prawnych (ustrojowych, materialnych, procesowych) w zaskarżonym akcie, jak i wskazanie, dlaczego w opinii sądu posunięcia organu nie odpowiadały literze prawa. Innymi słowy, sąd administracyjny w ocenie prawnej wypowiada się na temat normy dopełniającej ogół przepisów wykorzystywanych przez organ w danej sprawie, wykorzystując kryteria oceny mające swoje źródło w normie odniesienia. Ważne z punktu widzenia późniejszego wykonania orzeczenia jest to, żeby ocena była sformułowana w sposób klarowny i jednoznaczny, a ponadto by mieściło się w niej tylko stanowisko sądu na temat interpretacji przepisów prawa i sposobu ich zastosowania w sprawie, które zostało zamieszczone w treści uzasadnienia orzeczenia²⁴. Drugim elementem wpływającym

²² A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 496.

²³ S. Hanausek, (w:) *System prawa procesowego cywilnego. Tom 3. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, red. W. Siedlecki, Wrocław 1986, s. 318.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2012 roku, II OSK 2562/10, ONSA WSA 2013/1, poz. 8.

na skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych jest wskazanie co do dalszego postępowania i stanowi zazwyczaj konsekwencję oceny prawnej wyrażonej w wyroku²⁵. Uzasadnienie powinno zawierać wskazówki, dzięki którym w przyszłym postępowaniu egzekutywa uniknie popełnienia po raz kolejny tych samych błędów. Wskazówki te mają za zadanie pełnić funkcję drogowskazów, zarysowujących jedynie kierunki działań podejmowanych przez organ, natomiast kategorycznie nie mogą co do zasady – *a priori* – narzucać określonych rozwiązań, np. wskazywać tego, którym z dowodów organ ma dać wiarę, a którym nie²⁶.

6. Orzeczenia merytoryczne

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja odpowiadająca w pełni postulatowi kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego uległa w ostatnich latach znacznym przemianom, polegającym na implementacji mechanizmów merytorycznego orzekania. Najbardziej widoczna zmiana w tym zakresie miała miejsce w efekcie nowelizacji p.p.s.a. z kwietnia 2015 roku i jak wynika z uzasadnienia projektu, była podyktowana koniecznością uczynienia zadość wartościom takim jak skuteczność i sprawność kontroli sądowej czy szybkość finalnego załatwiania spraw²⁷. W aktualnym stanie prawnym p.p.s.a. zawiera trzy mechanizmy wymykające się z tradycyjnego, polskiego modelu sądownictwa administracyjnego: po pierwsze, możliwość umorzenia postępowania administracyjnego, po drugie, możliwość zobowiązania organu do wydania aktu o określonej treści, za którym podąża kompetencja do orzeczenia w przedmiocie praw i obowiązków, po trzecie zaś – możliwość uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa jako konsekwencja niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość materialnoprawną.

Art 145 § 3 p.p.s.a. przyjmuje, że w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd, stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie. W takiej sytuacji skład sędziowski, zależnie od zaistnienia wady, orzeka odpowiednio o uchyleniu albo o stwierdzeniu nieważności decyzji lub postanowienia, a następnie o umorzeniu postępowania administracyjnego prowadzonego w ich przedmiocie. Rozstrzygnięcie nie dotyczy merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej w znaczeniu, że sąd kształtuje stosunek

²⁵ A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, op. cit., s. 496.

²⁶ Wyrok SN z dnia 13 marca 1975 roku, III CRN 466/74, OSPiK 1976/3, poz. 63.

²⁷ Sejm RP VII kadencji, druk nr 1633, s. 1-2.

materialnoprawny w zastępstwie organu (nadaje prawa, nakłada obowiązki). Wręcz przeciwnie – istota przesłanek umorzenia postępowania administracyjnego przejawia się w konieczności zakończenia procesu autorytatywnej konkretyzacji norm prawa bez odnoszenia się do istoty sprawy, poprzestając jedynie na rozstrzygnięciu o charakterze formalnym. W konsekwencji „merytoryczność” orzeczenia sądu administracyjnego w takim wypadku polega na wyręczeniu organu administracji publicznej poprzez definitywne zamknięcie biegu postępowania, a nie typowo kasacyjne uchylenie aktu administracyjnego i powierzenie organowi obowiązku zamknięcia biegu postępowania w sprawie.

Zastosowanie środka o charakterze merytorycznym w postaci umorzenia postępowania administracyjnego opieczątowane zostało ścisłymi wymogami i stanowi obowiązek sądu administracyjnego²⁸. Chodzi tu nie tylko o konieczność zbadania istnienia przesłanek warunkujących takie rozstrzygnięcie, lecz także o konieczność umorzenia postępowania administracyjnego, jeśli sąd ustali ich rzeczywiste występowanie w danej sprawie. Umorzenie postępowania w żadnym więc wypadku nie zależy od uznania (woli) sądu, lecz jest jego obowiązkiem, materializującym się w przypadku ustalenie obiektywnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego²⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że podjęcie merytorycznego orzeczenia o umorzeniu postępowania administracyjnego uzależnione jest od łącznego wystąpienia dwóch zasadniczych przesłanek: uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji bądź postanowienia oraz występowania podstaw do umorzenia postępowania administracyjnego, bliżej w ustawie sądowej niesprecyzowanych. Umorzenie postępowania administracyjnego wiąże się z bezprzedmiotowością postępowania, czyli upadkiem któregoś z elementów składających się na materialny stosunek prawny konkretyzowany w danym procesie stosowania prawa³⁰.

W art. 145a p.p.s.a. dopuszczono możliwość zobowiązania przez sąd administracyjny organu administracji do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia uwzględniających sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie wskazane w wyroku. Nakaz taki sam w sobie wpływa pozytywnie na skuteczność orzeczenia sądu administracyjnego poprzez wyraźne określenie sposobu zakończenia postępowania, dzięki któremu organ administracji publicznej nie ma już możliwości naruszenia swoim

28 M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 660–661.

29 Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 roku, II GSK 1952/14, CBOSA.

30 J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 563–564.

działaniem prawa materialnego lub też procesowego. Ponadto został on opieczątowany gwarancją o charakterze represyjnym stanowiącą w art. 145a § 3 p.p.s.a. Omawiana regulacja nosi jaskrawe cechy nakazu sądowego, kreującego po stronie organu administracji publicznej konieczność postąpienia we wskazany przez sąd administracyjny sposób³¹. Jednakże możliwość wykorzystania tej instytucji została zabezpieczona szeregiem przesłanek, niekiedy trudnych do wyczerpania³². Przede wszystkim podjęcie orzeczenia merytorycznego w rzeczowej postaci dopuszczalne jest tylko w przypadku uchylenia decyzji (postanowienia) ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a także stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia). Wskazana konstrukcja wynika z braku możliwości prowadzenia postępowania dowodowego przez sąd administracyjny, a stosownie do tego luki w ustaleniu stanu faktycznego nie mogą być przez sąd uzupełnione w należyтым zakresie. Konsekwencją niewyczerpania zasady prawdy obiektywnej jest niemożność podjęcia subsumpcji i w efekcie prawidłowego zastosowania prawa. *A contrario* sąd administracyjny wykorzysta instytucję nakazu, jeśli ustalony stan faktyczny nie będzie budził wątpliwości, a wada decyzji związana będzie z naruszeniem prawa materialnego.

Przedstawione ujęcie odpowiada kolejnej z wyznaczonych przez prawodawcę przesłanek procesowych, czyli występowaniu w danej sprawie okoliczności uzasadniających zobowiązanie organu do wydania decyzji albo postanowienia o określonej treści. Do okoliczności tych zaliczymy zarówno niesporny stan faktyczny oraz prawny istniejący w danej sprawie³³, jak i wysokie prawdopodobieństwo, że w postępowaniu administracyjnym toczącym się po uchyleniu zaskarżonej decyzji (postanowienia) oceny i zalecenie sformułowane w orzeczeniu przez sąd administracyjny nie zostaną w należyтым stopniu uwzględnione przez organ administracji³⁴.

Jak wskazuje art. 145a p.p.s.a., sąd może zobowiązać do wydania decyzji (postanowienia) o określonej treści jedynie wtedy, gdy rozstrzygnięcia sprawy nie pozostawiono uznaniu organu administracji publicznej. W ten sposób definitywnie została wykluczona dopuszczalność naruszenia uprawnienia egzekutywy

31 Z. Kmiecik, (w:) *System...*, op. cit., s. 667–673.

32 Jak wskazuje R. Hauser, ponad 70% zakwestionowanych rozstrzygnięć organów administracji publicznej obejmuje przypadki naruszenia przepisów proceduralnych – R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, (w:) *Ratio est anima legi. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, red. J. Góral, Warszawa 2007, s. 239.

33 M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 665.

34 A. Kabał, (w:) B. Dauter, A. Kabał, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, op. cit., s. 482.

do wykorzystywanie przydanej jej prawnej swobody. Uznanie to może kształtować się na wiele sposobów, począwszy od wyboru co do wszczęcia i prowadzenia postępowania, aż do dyspozycyjności przy ustaleniu rozstrzygnięcia sprawy poprzez możliwość wyboru z dwóch lub większej liczby równorzędnych rozstrzygnięć. Bez znaczenia dla analizowanej kompetencji sądu jest przy tym występowanie przesłanek warunkujących działanie w ramach uznania lub też ich brak.

Realizacja obowiązku wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia przy uwzględnieniu stanowiska wynikającego z orzeczenia zabezpieczona jest gwarancją w postaci wymierzenia organowi grzywny oraz uprawnieniem strony do wystąpienia o ukształtowanie stosunku materialnego przez sąd. Jak wynika z art. 145a § 2 p.p.s.a., właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia wydania decyzji (postanowienia) o tym fakcie. Aczkolwiek nie jest to termin na podjęcie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa, lecz jedynie na zawiadomienie o jej zakończeniu. Czas na przeprowadzenie postępowania administracyjnego i zwieńczenie go decyzją ustalany jest przez sąd w wyroku. Trzeba podkreślić, iż jest to termin sądowy oparty na uznaniu, sąd jednakże powinien przy jego wyznaczaniu kierować się zasadą szybkości postępowania administracyjnego, mając oczywiście na uwadze okoliczności stanu faktycznego i prawnego danej sprawy³⁵. Stosownie do art. 286 § 2 p.p.s.a. okres przewidziany na wydanie decyzji (postanowienia) rozpoczyna swój bieg w momencie doręczenia organowi akt sprawy wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia. Następstwem niewywiązania się przez organ administracji publicznej z ciążącego na nim obowiązku poinformowania sądu o zakończeniu procesu stosowania prawa jest możliwość orzeczenia przez sąd administracyjny – z urzędu – grzywny w wysokości do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (czyli bez mała 40 tys. złotych).

Regulacja § 2 zawiera jednak pewien niezwykle istotny mankament rzutujący negatywnie na skuteczność całego art. 145a p.p.s.a., gdyż rzeczywiście nie wiąże organu terminem wyznaczonym przez sąd na podjęcie aktu administracyjnego³⁶. Z jego treści wynika, że grzywna nie jest wymierzana za uchybienie terminu na wydanie decyzji (postanowienia) – co zdaje się *ratio legis* przepisu – tylko za niepowiadomienie o tym sądu. *De lege ferenda*

³⁵ Ibidem, s. 482.

³⁶ M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 666.

skutecznym rozwiązaniem byłoby zastąpienie zwrotu „w terminie siedmiu dni od ich wydania” sformułowaniem „w terminie siedmiu dni od upływu terminu wskazanego przez sąd do wydania określonego rozstrzygnięcia”³⁷. Taka zmiana doprowadziłaby do zespolenia wewnętrznego instytucji art. 145a p.p.s.a., wpływając korzystnie na jej efektywność.

Konstrukcją niewątpliwie wymagającą uwagi jest uprawnienie stron do wniesienia skargi zawierającej żądanie wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeśli organ administracji publicznej nie wyda decyzji (postanowienia) stosownie do orzeczenia sądu. Rozstrzygnięcie wydane w efekcie takiej skargi będzie nosiło znamiona w pełni merytorycznego orzeczenia niejako deklarującego istnienie albo nieistnienie praw lub obowiązków, o których organ powinien rozstrzygnąć w oparciu o uprzednio wydany nakaz sądowy³⁸. Powstaje więc nietypowa sytuacja będąca bez wątpienia wyjątkiem od kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, kiedy stosunek materialnoprawny dotyczący sfery praw i obowiązków płynie bezpośrednio z orzeczenia sądowego.

Jak wskazuje art. 145a § 3 zd. 2 p.p.s.a., sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W stosunku do tych okoliczności pozostają aktualne poglądy powyżej już zaprezentowane, na gruncie art. 145a § 1. Warto jednak zauważyć, że faktyczna liczba przesłanek, które muszą zostać spełnione, aby sąd mógł wydać takiego rodzaju orzeczenie merytoryczne, jest znacznie większa, gdyż analizowana regulacja stanowi zwieńczenie rozbudowanej struktury zapewniającej skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych w przedmiocie decyzji (postanowień). Dodatkową represją dla organu administracji publicznej za uporczywe ignorowanie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, immanentnie zespoloną ze skargą z art. 145a § 3 p.p.s.a., jest obowiązek oceny przez sąd tego, czy zachowanie egzekutywy nosiło cechy rażącego naruszenia prawa. Ponadto sąd jest uprawniony do wymierzenia – z urzędu lub na wniosek – organowi grzywny do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej lub przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty maksymalnej grzywny.

Zakres kognicji sądów administracyjnych nie sprowadza się wyłącznie do kontroli decyzji oraz postanowień, lecz dotyczy także innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej podejmowanych poza sformalizowaną procedurą regulowaną

³⁷ Ibidem, s. 666.

³⁸ Ibidem, s. 668.

przez przepisy administracyjne lub podatkowe. Również na tej płaszczyźnie ustawodawca przewidział dopuszczalność podejmowania przez sąd administracyjny rozstrzygnięć noszących znamiona merytorycznego orzekania. Zgodnie z art. 146 § 2 p.p.s.a. w sprawach skarg na rzeczony akty lub czynności sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, rzecz jasna uprzednio uwzględniając skargę i uchylając akt albo stwierdzając bezskuteczność czynności. Wspomniane akty lub czynności mają w znacznej mierze charakter deklaratoryjny – ich celem jest wyłącznie potwierdzenie występowania z mocy prawa pewnego uprawnienia lub też obowiązku. Nie jest do tego potrzebne prowadzenie postępowania administracyjnego i w sposób sformalizowany ustalanie stanu faktycznego. Zatem sąd administracyjny nieposiadający kompetencji do prowadzenia postępowania dowodowego będzie mógł bez przeszkód zastąpić organ w stwierdzeniu uprawnień lub obowiązków płynących z mocy prawa i uznać ich istnienie³⁹.

7. Skarga na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość materialną

Art. 154 p.p.s.a. przewiduje szereg gwarancji o zróżnicowanym charakterze prawnym, które mają zapewnić skuteczność wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość w wydaniu decyzji, postanowień, innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących praw lub obowiązków wynikających z mocy prawa, a także przewlekłości związanej z wydaniem pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczającej i odmowy wydania opinii zabezpieczającej. Uruchomienie postępowania w sprawie dopuszczalne jest jedynie wtedy, gdy organ nie wykonał prawomocnego wyroku sądu zobowiązującego go do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub do stwierdzenia albo uznania uprawnienia bądź obowiązku wynikających z przepisów prawa⁴⁰. W tym miejscu warto podkreślić, iż sąd administracyjny już na etapie uwzględnienia skargi na bezczynność czy przewlekłość, podejmując wskazane rozstrzygnięcia, może także – stosownie do art. 149 § 1b p.p.s.a. – orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwalają na to charakter sprawy oraz niebudzące

³⁹ J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., s. 213.

⁴⁰ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 129.

uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jeżeli jednak tego nie robi, a organ administracji zignoruje treść prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę, strona uprawniona zostaje (po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy) do wniesienia skargi w przedmiocie żądania wymierzenia temu organowi grzywny do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej. Co istotne, wydanie decyzji, postanowienia czy podjęcie innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej po wniesieniu skargi nie czyni postępowania bezprzedmiotowym i nie chroni jednocześnie organu przed grzywną, której nałożenie jest w tym przypadku obowiązkiem sądu.

Jak zakłada art. 154 § 7 p.p.s.a., na nałożeniu grzywny nie kończą się negatywne konsekwencje niezgodnego z prawem zachowania organu administracji publicznej. Sąd wyposażony został bowiem w dodatkową kompetencję do orzeczenia o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty grzywny. Wysokość samej grzywny, a także ewentualne przyznanie rekompensaty pieniężnej na rzecz skarżącego i ustalenie jej wysokości zależne jest zawsze od charakteru zaniechania organu administracji publicznej i oceny okoliczności, w jakich ono nastąpiło⁴¹. Sąd nie powinien jednak zapominać, że w przypadku tej skargi bada tak naprawdę przypadek recydywy polegającej na kolejnym już naruszeniu litery prawa przez organ swoją bezczynnością⁴². Trafnie charakter uchylania się od wykonania wyroku uchwycił NSA w wyroku z dnia 27 marca 2001 roku⁴³, którego twierdzenie można w zupełności odnieść do analizowanej sytuacji. Zgodnie ze stanowiskiem NSA odstąpienie od wiążącej oceny prawnej sądu nie stanowi uchylecia się od zastosowania się do orzeczenia sądowego, lecz polega na nieprawidłowym wykonaniu orzeczenia. W związku z tym wniesienie skargi na niewykonanie wyroku dopuszczalne jest wtedy, kiedy organ nadal pozostanie w stanie bezczynności czy przewlekłości, a nie kiedy podejmie rozstrzygnięcie nieuwzględniające stanowiska sądu.

W przypadku wniesienia skargi na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość sąd zobligowany zostaje do oceny, czy niepodjęcie przez organ nakazanych działań nie nosiło znamion rażącego naruszenia prawa. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie jest istotne z punktu widzenia

⁴¹ M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 696–697.

⁴² W. Sawczyn, *Środki...*, op. cit., s. 177.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2001 roku, I SA 2519/00, Lex nr 78949.

sankcji za działania w kardynalny sposób godzące w zasadę praworządności, przewidzianej przez przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁴⁴. Mechanizm ten tworzy kolejną już gwarancję o charakterze prewencyjno-represyjnym wpływającą dodatnio na skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych.

Orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia bądź obowiązku jest szczególnie newralgicznym elementem wyroku uwzględniającego skargę z art. 154 § 1 p.p.s.a., którego podjęcie determinowane jest przez przesłanki charakteru sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Wspomniany charakter sprawy ma tworzyć grunt pod (pozwalać na) zastąpienie aktu lub czynności organu administracji publicznej orzeczeniem sądu, w szczególności podstawa prawna rozstrzygnięcia musi przybierać postać związaną. Charakter sprawy – jako sformułowanie będące klauzulą generalną – odnosi się również do niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego jako sytuacji, do której zaistnienia nie jest w stanie doprowadzić sam sąd administracyjny z racji nieposiadania kompetencji do prowadzenia postępowania dowodowego w wymaganym zakresie. Stąd też dopuszczalność wydania orzeczenia merytorycznego stanowiącego o uprawnieniu lub obowiązku skarżącego powinna być raczej wiązana z innymi niż decyzje i postanowienia aktami i czynnościami z zakresu administracji publicznej podejmowanymi poza sformalizowaną procedurą administracyjną⁴⁵. Wydaje się, że w przypadku decyzji i postanowień taki środek mógłby być wykorzystany wyłącznie w sytuacji, gdyby organ w sposób czyniący zadość wymogom administracyjnego prawa procesowego dokonał wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego odpowiadającego w pełni hipotezie normy prawnej. Stosownie do tego sąd podjąłby orzeczenie merytoryczne, gdyby bezczynność czy przewlekłość organu sprowadzała się do etapu subsumpcji i wydania decyzji bądź postanowienia.

Ostatnim z elementów regulacji art. 154 p.p.s.a., który można utożsamiać z gwarancją skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych, jest wyraźna podstawa do dochodzenia odszkodowania za działania spowodowane niezastosowaniem się organu do prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość materialną, zawarta w § 4. Stanowi ona samodzielną podstawę roszczenia od organu rekompensaty za szkodę rzeczywistą i potencjalną, odsyłając jedynie do zasad określonych

⁴⁴ Dz.U. 2016, poz. 1169.

⁴⁵ M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 698.

w Kodeksie cywilnym. Jak przyjmuje § 5, ustalenie wysokości odszkodowania następuje na drodze administracyjnej inicjowanej wnioskiem strony, jeśli jednak organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego, przenosząc spór na drogę procesu cywilnego. Interesujące jest to, że w obu przypadkach podmiot wnoszący o przyznanie odszkodowania zwolniony zostaje z obowiązku uzyskania orzeczenia prejudycjalnego potwierdzającego wyrządzenie mu szkody przez podmiot sprawujący władzę publiczną⁴⁶. Ponadto z literalnego brzmienia przepisów nie wynika konieczność wnoszenia w pierwszej kolejności skargi z art. 154 § 1 p.p.s.a., należy więc przyjąć, że nie stanowi ona warunku otwarcia dopuszczalności cywilnoprawnego roszczenia o dochodzenie odszkodowania od organu⁴⁷.

8. Wykonanie wyroku uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego

W rozważaniu problemu, na czym polega wykonanie przez organ administracji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego, należy wziąć pod uwagę to, że akt prawa miejscowego stanowi szczególnie przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Jest to bowiem – pochodzący od samej administracji – akt normatywny, należący do konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, sam będący często podstawą prawną wydania indywidualnych aktów administracyjnych.

Stosownie do treści art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi sąd ją oddala. Oznacza to potwierdzenie zgodności z prawem uchwały lub aktu prawa miejscowego. W przypadku uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – w myśl postanowień art. 147 tej ustawy – sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 147 § 2 p.p.s.a. rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie unieważnionej uchwały lub aktu prawa miejscowego podlegają wzruszeniu w trybie określonym

⁴⁶ T. Woś, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 921–922.

⁴⁷ M. Jagielski, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 697.

w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Problematyka wykonania tego wyroku sprowadza się w istocie do wykonania pośredniego. To znaczy, że nie chodzi tu o wykonanie go przez organ podejmujący akt prawa miejscowego, który został unieważniony (najczęściej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego). Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego często nie wywołuje potrzeby ani nie daje nawet możliwości ponownego wydania takiego aktu przez właściwy organ. Jedynie czasami pojawia się potrzeba i możliwość np. ponownego podjęcia uchwały w sposób wolny od wad. Nie to jest jednak przedmiot niniejszych rozważań. Chodzi bowiem właśnie o wykonanie wyroku w sposób pośredni – przez organ administracji, który wydał indywidualny akt administracyjny (decyzję, postanowienie), dla którego zakwestionowany (unieważniony) przez sąd administracyjny akt prawa miejscowego stanowił część lub całość normy kompetencyjnej. Ta pośrednia wykonalność orzeczenia sądu sprowadza się w istocie do pytania o skutki prawne orzeczenia sądu administracyjnego dla aktu rozstrzygającego indywidualną sprawę administracyjną lub podatkową (decyzja administracyjna i wyjątkowo postanowienie). Pośrednie wykonanie wyroku sądu administracyjnego w rozważanym przypadku musi uwzględniać potrzebę ochrony z jednej strony praw jednostki, a z drugiej – obiektywnego porządku prawnego.

Należy podkreślić, że zastosowanie wobec wadliwego aktu prawa miejscowego sankcji nieważności powoduje, iż akt ten był niezdolny do wywołania skutków prawnych⁴⁸. Uchwała lub akt, którego taki wyrok dotyczy, są nieważne od samego początku. Jeżeli sąd administracyjny tylko stwierdza, że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa, to skutkiem tego jest utrata mocy prawnej tego aktu, następująca z dniem wydania orzeczenia⁴⁹. Dla organu administracji publicznej rodzi to obowiązek uwzględnienia tej następczej zmiany stanu prawnego dla sprawy indywidualnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną.

W zakresie wskazania trybu eliminacji z obrotu prawnego aktów indywidualnych, dla których podstawę prawną wydania stanowił zakwestionowany przez sąd administracyjny akt prawa miejscowego, mamy do czynienia z ewidentnym zaniechaniem legislacyjnym. Dlatego ustalenie właściwego trybu musi obecnie odbywać się w oparciu o wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów

⁴⁸ B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 18. Przeciwny pogląd formułuje P. Przybysz, *Glosa do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 10, s. 196–197

⁴⁹ Por. J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., s. 364.

prawa procesowego. Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego w przypadku, o którym mowa w art. 147 § 2 p.p.s.a., musi oznaczać zastosowanie wobec decyzji administracyjnej, dla której unieważniony przez sąd akt stanowił podstawę wydania, trybu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego przewidzianego w przepisach Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰ (dalej jako k.p.a.) lub w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa⁵¹ (dalej jako o.p.). Artykuł 147 § 2 p.p.s.a. wyraźnie stanowi o wzruszeniu rozstrzygnięcia wydanego na podstawie unieważnionego przez sąd administracyjny aktu prawa miejscowego w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Który z nadzwyczajnych trybów postępowania będzie najwłaściwszy?

W literaturze wyklucza się stwierdzenie nieważności decyzji z omawianej przyczyny. Brak podstawy prawnej decyzji administracyjnej odnieść można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji⁵². Podobny pogląd wyrażany jest współcześnie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 24 listopada 2016 roku⁵³ NSA przyjął, że stwierdzenie nieważności planu miejscowego, na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na budowę, nie jest podstawą stwierdzenia nieważności tej decyzji, lecz jej wzruszenia. Nie jest to przyczyna nieważności określona w art. 156 k.p.a., jak również w przepisach szczególnych, w tym w art. 147 § 2 p.p.s.a. Skoro w art. 147 § 2 p.p.s.a. mowa jest o wzruszeniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, to w przypadku gdy chodzi o decyzje administracyjne, należy przez to rozumieć sankcję wzruszalności, a nie sankcję nieważności. Niemniej art. 147 § 2 p.p.s.a. nie stanowi samodzielnej podstawy wzruszenia aktu indywidualnego, które miałyby nastąpić w wykonaniu orzeczenia sądu administracyjnego. Przepis ten ma jedynie charakter normy odsyłającej do trybu, w którym ma to nastąpić.

W polskiej procedurze administracyjnej i podatkowej wzruszenie decyzji (sankcja wzruszalności) jest nierozzerwalnie związane z instytucjami umożliwiającymi uchylenie decyzji ostatecznej. Do tych instytucji procesowych zaliczają się uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, z której strony nie nabyły prawa, zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej, z której strony nabyły prawa, oraz wznowienie postępowania administracyjnego (podatkowego).

⁵⁰ Dz. U. 2017, poz. 1257 ze zm.

⁵¹ Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

⁵² B. Adamiak, *Nieważność aktu...*, op. cit., s. 22–23.

⁵³ II OSK 1490/15, CBOSA; podobnie NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 roku, II OSK 2868/12, CBOSA.

De lege lata pozostają rozwiązania przyjęte w art. 154 i 155 k.p.a.⁵⁴ Chociaż nie można z góry wykluczyć zastosowania trybu zmiany lub uchylecia do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w warunkach opisanych w art. 147 § 2 p.p.s.a., to jednak z powodu wymogu zgody strony na taką zmianę lub uchylene tryb ten może mieć tylko teoretyczne zastosowanie. Powołane regulacje prawne zakładają zarówno inicjatywę procesową strony, jak i możliwość działania organu z urzędu. To jednak nie wystarczy. Strona nie będzie przecież inicjować postępowania w celu uchylecia lub zmiany obiektywnie korzystnej dla siebie decyzji administracyjnej. Natomiast inicjatywa organu administracji publicznej pozostawiona została jego uznaniu. Z punktu widzenia gwarancji efektywnej ochrony sądowej rozumianej jako zapewnienie realnego (rzeczywistego) wykonania omawianego orzeczenia sądu administracyjnego najwłaściwszym trybem będzie wznowienie postępowania administracyjnego (podatkowego)⁵⁵. Celem instytucji wznowienia postępowania jest zarówno weryfikacja prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z punktu widzenia wykluczenia ciężkiego naruszenia przepisów prawa podważającego obiektywne ustalenie stanu faktycznego, jak i weryfikacja prawidłowości ustalenia stanu prawnego, jeśli doszło do następczej oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją administracyjną⁵⁶. Wyraźne uregulowanie w przepisach k.p.a. i o.p. skutków prawno-procesowych, które dla aktów indywidualnych wywołuje orzeczenie sądu administracyjnego kwestionujące legalność aktu prawa miejscowego stanowiącego podstawę ich wydania, podobnie jak skutek orzeczenia TK (art. 145a k.p.a.) oraz orzeczenia TSUE (art. 240 § 1 pkt 11 o.p.), usunęłyby wątpliwości interpretacyjne. Pozwoliłoby to w czytelny sposób określić wykonalność omawianego orzeczenia sądu administracyjnego. Skoro sankcją wzruszalności objęto przypadek, gdy TK orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, oraz przypadek gdy orzeczenie TSUE ma wpływ na treść wydanej ostatecznej decyzji podatkowej, to nie ma przeszkód, żeby taką samą sankcją objąć również sytuację,

⁵⁴ B. Adamiak, *Nieważność aktu...*, op. cit., s. 23–24.

⁵⁵ Szerzej K. Sobieralski, *Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego*, (w:) *Wielopostaciowość współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, Opole 2018, s. 141–154.

⁵⁶ Zob. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Tom 9, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 249; K. Sobieralski, *Wykonanie orzeczenia...*, op. cit., s. 150.

gdy sąd administracyjny (także przecież sąd prawa publicznego) stwierdza nieważność źródeł prawa o znaczeniu lokalnym (uchwały, akty prawa miejscowego), które również mogą być jedną z podstaw wydania decyzji. Zapewnienie w rozważanym przypadku efektywnej ochrony sądowej jest istotne nie tylko z punktu widzenia ochrony praw jednostki przed skutkami zastosowania wadliwych norm prawa miejscowego, lecz także z uwagi na potrzebę ochrony praworządności.

Bibliografia

- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.
- Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2004 r. OSK 547/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Borkowski J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9.
- Claasen C.D., *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 1996.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Lex Oficyna 2007.
- Hanausek S., (w:) *System prawa procesowego cywilnego. Tom 3. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, red. W. Siedlecki, Wrocław 1986.
- Hauser R., *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, (w:) *Ratio est anima legi. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcienieckiego*, red. J. Góral, Warszawa 2007.
- Hohenecker L.L., *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtvergleichender Sicht*, Wien 2014.
- Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008.
- Jagielski M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958.
- Kabat A., (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929.
- Piasecki K., (w:) *Kodeks postępowania cywilnego wraz z komentarzem*, t. 2, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989.
- Piątek W., Skoczylas A., (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- Przybysz P., *Glosa do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 10.

- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987.
- Sawczyn W., (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Sawczyn W., *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- Sobieralski K., *Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego*, (w:) *Wielopostaciowość współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, Opole 2018.
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wasilewski A., *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 11–12.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe wprawdzie o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, „Nauki Humanistyczno-Społeczne. Seria I. Prawo”, z. 62, Łódź 1969.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Racjonalność motywów nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

ROBERT SUWAJ

Dr hab., prof. Politechniki Warszawskiej
Kierownik Zakładu Prawa i Administracji
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Wykładowca KSAP

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest ocena racjonalności motywów, które kierowały autorami nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z roku 2017. Zaskakujące jest to, że nowelizacji ustawy, regulującej ogólne postępowanie administracyjne, dokonano bez przeprowadzenia niezbędnych analiz i badań, stanowiących podstawę do ustalenia, jakie są przyczyny wadliwego działania administracji publicznej w Polsce. Rozważania autora artykułu dotyczą założeń ustawodawcy zaprezentowanych w uzasadnieniu projektu ustawy w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej i zestawienia ich z projektowanymi, nowymi rozwiązaniami. W podsumowaniu przyjęto, że analizowana nowelizacja nie jest dobrym przykładem działania racjonalnego. Wprowadzone zmiany zostały dokonane na podstawie opinii niemających wiele wspólnego z rzeczywistością, przyczyny istnienia kluczowych problemów zaś zostały zdiagnozowane powierzchownie.

Abstract

The subject of the article is the analysis of the rationality of the reasons of the Administrative Procedure Code from 2017. It is surprising that the amendment to the Act regulating the general administrative procedure was made without necessary analyzes and research, which are the basis for determining the reasons for the defective functioning of the public administration in Poland. The considerations of the author of the article relate to the assumptions of the legislator presented in the explanatory memorandum of the draft act in the scope of identified irregularities in the functioning of public administration and juxtaposing them with the proposed new solutions. In the summary, it was assumed that the analyzed amendment is not a good example of rational action. The implemented changes were made on the basis of opinions that did not have much in common with the reality, and the reasons for the existence of key problems were diagnosed superficially.

1. Wprowadzenie

Dnia 1 czerwca 2017 roku weszła w życie kolejna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹, dokonana przez Ustawę z dnia 9 marca 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw², mocą której wprowadzono 68 zmian, z czego pięć polegało na dodaniu nowych rozdziałów do tekstu ustawy (mediacja, milczące załatwienie sprawy, postępowanie uproszczone, administracyjne kary pieniężne oraz współpraca międzynarodowa). Jej przyjęcie wpływa w zasadniczy sposób nie tyle na model samego postępowania administracyjnego, ile na sposób postępowania organów administracyjnych oraz zmianę jego relacji podmiotowych.

Nowelizacja obejmuje wiele istotnych instytucji modelu postępowania administracyjnego, jednak niektórych nawet nie dotyka (np. doręczenia), jeszcze inne zaś reguluje w sposób co najmniej kontrowersyjny (obowiązek pouczenia o prawie do ponaglenia w każdym przypadku dokonywania sygnalizacji).

Jest to kolejna – dość duża, obok nowelizacji³ z 2011 roku – przebudowa Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonana bez przeprowadzenia głębszej analizy sposobów i metod działania współczesnej administracji. Niewątpliwą zaletą jest jednak to, że ustawodawca postanowił – w dość szerokim zakresie – wykorzystać dorobek pracy zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, powołanego decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 roku. W skład zespołu weszli sędziowie sądów administracyjnych: prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, Janusz Drachal, prof. dr hab. Roman Hauser, dr hab. Robert Sawuła, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno i – jako przewodniczący – prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik. Jest to pierwszy przypadek prowadzenia prac badawczych i koncepcyjnych przez zorganizowany

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a.

² Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³ Dokonanej Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).

zespół przedstawicieli nauki, będących jednocześnie sędziami NSA. Ogromna wiedza i doświadczenie członków zespołu oraz ekspertów powoływanych przez niego do współpracy mogą gwarantować przygotowanie zmian procedur działania administracji na najwyższym możliwym poziomie⁴. Gwarancja taka zostanie spełniona, jeśli wcześniej zostanie przeprowadzona rzetelna analiza systemowa odnośnie do potrzeb i oczekiwań współczesnej administracji w połączeniu z koniecznością uwzględnienia dobrych praktyk administracyjnych w zakresie udziału w postępowaniu uczestników, co do których mogą zapaść rozstrzygnięcia wywołujące negatywne konsekwencje. A tego elementu ewidentnie tutaj zabrakło. Jest to o tyle ciekawe, że to właśnie zespół ekspertów w swym raporcie⁵ – i to na samym jego wstępie – zarzuca wcześniej dokonywanym nowelizacjom k.p.a. z lat 1990–2015, że były „liczne, wycinkowe i z reguły mało przemyślane”, a także „spowodowały one wzrost kazuistyki regulacji kodeksowej oraz stopnia formalizmu procesowego czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i jego kosztów, będących – jak wiadomo – czynnikami sprzyjającymi zjawiskom mitręgi biurokratycznej, przewlekłości w załatwianiu spraw oraz swoście pojmowanego «legalizmu urzędniczego» (w tym ukrywania się za parawanem procedury, stosowanej często bez zastanowienia się nad celem i skutkami podejmowanych działań)”. Zarzuty te – jako całkowicie zasadne – należy podzielić w całości, jednakże w opublikowanym raporcie z badań, podobnie jak w uzasadnieniu projektu ustawy, nie powołano się na wyniki jakichkolwiek badań, z których mogłoby wynikać, że proponowane i ostatecznie wprowadzone zmiany są „przemyślane”, nie dokonano bowiem analizy ich celów i skutków. Z raportu zespołu w tym zakresie wynika – w największym skrócie – konkluzja, zgodnie z którą nie przeprowadzono wprawdzie badań krajowej administracji, jednakże wykorzystano rozwiązania funkcjonujące w innych porządkach prawnych. Do ich analizy jednak nie zbudowano modelu komparatystycznego – co jest podstawą takich badań – całkowicie zostawiając na boku kwestię wszechstronnej analizy specyfiki systemu oraz sposobów rozwiązywania

⁴ Istnieje jednak również ryzyko pewnych zagrożeń – eksperci, którzy są sędziami NSA, mogą podświadomie poszukiwać rozwiązań, które nie będą efektywnie wpływały na usprawnienie działań administracji, a jedynie pozwalały tę administrację skuteczniej kontrolować, a to już są zupełnie dwie odmienne kwestie. Ponadto należy pamiętać o tym, że do NSA trafia promil spraw administracyjnych załatwianych każdego dnia przez organy administracyjne różnego typu, rodzaju i o zróżnicowanej specyfice. Wprowadzanie reformy wyłącznie w oparciu o wykreowanie wizerunku administracji na podstawie jedynie spraw, które trafiają do NSA, jest sporą nieodpowiedzialnością.

⁵ Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym, red. Z. Kmiecik, NSA, Warszawa 2017.

określonych problemów społecznych, koncentrując się na swoim kopiowaniu instytucji prawnych, wyrwanych z tego systemu i na siłę wkomponowywanych do krajowego porządku prawnego. Nie można uznać takiej formuły za działanie przemyślane. Może ono oczywiście przynieść spodziewane efekty, jednak wcale nie musi.

Mało poważnie wygląda również uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej k.p.a.⁶, z którego dowiadujemy się, że proponowane rozwiązania zostały oparte m.in. na badaniu ankietowym wśród przedsiębiorców, przeprowadzonym w 2016 roku przez PARP, oraz analizie statystycznej wpływu spraw do sądów administracyjnych. Nie deprecjonując zdania przedsiębiorców w kwestii m.in. nieterminowości działań administracyjnych, tak sformułowany zarzut powinien stanowić dopiero podstawę do przeprowadzenia rzetelnej analizy, wskazującej:

1. w jakich obszarach działań administracyjnych jest ona najczęstsza;
2. czy ona faktycznie istnieje w znaczeniu braku bądź przewlekłości działań administracji, czy też jest wynikiem zbudowanej struktury i nadmiernego formalizmu;
3. w czym się faktycznie przejawia i na czym polega;
4. gdzie leżą jej rzeczywiste przyczyny.

Dopiero ustalenie przyczyn i powodów potencjalnej przewlekłości oraz specyfiki spraw administracyjnych, w których pojawiają się realne zatory, może dać podstawę do przyjęcia rozwiązań, które będą w stanie przeciwdziałać bądź realnie zapobiegać temu problemowi. Tymczasem kwestia przewlekłości jest przez projektodawcę uznawana za rzecz tak oczywistą, że niewymagającą już żadnej analizy, przyjęte w ustawie rozwiązania tego problemu zaś niestety wcale nie rozwiązują, generując całą lawinę kolejnych.

Zaprezentowany sposób uzasadniania wprowadzanych zmian już na wstępie sygnalizuje, że w zakresie diagnozy podstaw i przyczyn oraz istnienia samych problemów nie spełnia standardów odpowiedzialnej legislacji. Taki pogląd można wyrazić, zanim jeszcze dokonana zostanie analiza samych rozwiązań.

2. Założenia nowelizacji k.p.a. z 2017 roku

Nowe rozwiązania, wprowadzone do nowelizacji k.p.a. w 2017 roku, zostały oparte na ocenie – zauważonej i wskazanej w uzasadnieniu projektu ustawy – wadliwości działań administracji publicznej oraz

⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183.

identyfikacji węzłowych problemów w jej normatywnej organizacji i zasadach postępowania. Sposób dokonywania tych ustaleń – co wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej – sprawia wrażenie dość przypadkowego i nieuporządkowanego, na co wskazują rozwiązania wzajemnie się wykluczające. Nie do końca przekonują też przyjęte w ustawie rozwiązania, które często pozostają w opozycji do wytyczanych celów, jakie ustawodawca zakłada sobie na wstępie, co do osiągnięcia stanu oczekiwanego.

2.1. Wadliwość działania organów administracyjnych

Zastanawiająca w projekcie ustawy nowelizacyjnej jest łatwość i pewność stawianych przez projektodawcę zarzutów pod adresem administracji publicznej i jednocześnie skąpość posiadanych w tym względzie analiz i wyników badań. Praktyka podpowiada, że czynią tak najczęściej ci, którzy nie są w stanie objąć świadomości całości opisywanych i ocenianych zagadnień. Otóż stawianie zarzutów pod adresem administracji z powołaniem się na ankietowe odpowiedzi przedsiębiorców budzi poważne zastrzeżenia w kilku płaszczyznach: rzetelności, odpowiedzialności oraz – co najważniejsze – sposobu zrozumienia pytania. Nie znam treści szczegółowych pytań, jednakże już samo sformułowanie, zawarte w pierwszym zdaniu uzasadnienia, tj.: „Rozpoznawanie spraw administracyjnych w wielu przypadkach cechuje przewlekłość”, daje kilka powodów do zastanowienia. Pierwszy nakazuje zastanowić się nad tym, jak przedsiębiorcy pojmują pojęcie administracji publicznej. Pojawia się bowiem pytanie, czy w ocenie przedsiębiorców chodziło o organy Krajowej Administracji Skarbowej, z którą często mają do czynienia, czy też może wyrażali swoją opinię o instytucji zarządzającej lub pośredniczącej, od której ubiegali się o dofinansowanie środków pochodzących z programów pomocowych. A może też przedsiębiorcy wyrażali swoją opinię o sposobie dochodzenia należności od kontrahentów i w istocie oceniali przewlekłość postępowania sądowego? Tego niestety projektodawca nam nie zdradza, a moja wieloletnia praktyka orzekania w sprawach przedsiębiorców transportowych, inwestycyjnych oraz części obszarów reglamentacyjnych pozwala mi stwierdzić, że możliwe, iż przedsiębiorcy postrzegają administrację poprzez pryzmat urzędów państwowych, w których muszą się poruszać w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Druga zastanawiająca kwestia, która jest kluczowa dla przyjętych w nowelizacji rozwiązań, dotyczy formy kwestionowanego, nieterminowego działania administracji. Ponownie: nie wiadomo, czy chodzi o prowadzenie postępowań kontrolnych, czy o wydawanie decyzji administracyjnych, a jeśli tak, to czy odróżniono je

od wydawania decyzji podatkowych, czy może chodzi o udział w procedurze konkursowej i zawarcie umowy, czy też jednak najbardziej „denerwują” przedsiębiorców czasochłonne kwestie rejestrowe i oczekiwanie na uzyskanie zaświadczenia od organu podatkowego. Pytania takie są niezwykle istotne w zakresie, w jakim w projekcie ustawy dokonano jednej, kompleksowej oceny „nieterminowości działań administracji”. Tymczasem – w ujęciu praktycznym – nie ma jednej administracji, dla której rozwiązanie znajdziemy poprzez modyfikację k.p.a. Jest to problem dużo bardziej złożony i dotyczyć może zupełnie odmiennych regulacji normatywnych niż nowelizowana. Zróznicowana specyfika organów np. administracji rządowej, w tym komisji, agencji, inspekcji, instytucji zarządzających i pośredniczących, z perspektywy przedsiębiorcy może być trudna do rozróżnienia, niemniej jednak ustawodawca powinien widzieć ich specyfikę i odrębności ustrojowo-organizacyjne. Co najważniejsze, powinien zauważać, że instytucje te działają w zupełnie różnych reżimach prawnych, w wyniku czego stosują zróżnicowane metody i formy działania. Nie wspominając już nawet o organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządów zawodowych, a także podmiotach prywatnych, które często pełnią dziś funkcję organu administracji publicznej czy wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. „Wrzucanie” wszystkich tych podmiotów oraz wszystkich form prawnych i metod ich działania do jednego worka z napisem „nieterminowa administracja publiczna” jest przykładem wyjątkowo nierzetelnej analizy problemu nieterminowości w działaniu administracji publicznej, który niewątpliwie istnieje, ale którego jednak z pewnością nie da się rozwiązać bez pogłębionej i rzetelnej diagnozy.

Rozwiązania, które przewiduje w tym zakresie nowelizacja, są zróżnicowane i dają – w istocie – jedynie pozory rozwiązania problemu nieterminowości. Pierwszym z nich jest rozszerzenie obowiązków organów administracyjnych w zakresie informowania o możliwości wniesienia ponaglenia na ich działanie. Problem w tym, że – poprzez brak rzetelnej analizy źródła problemu – wprowadzono rozwiązanie, które nakazuje informować o uprawnieniu do ponaglenia także wtedy, gdy z beczynnością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania obiektywnie nie będziemy mieć do czynienia. Co więcej, rozwiązanie to przekłada się na więcej zadań organu, w wyniku czego dłużej będzie trwało załatwienie sprawy głównej. Czy o to właśnie ustawodawcy chodziło? Wydaje się, że nie, co nie zmienia faktu, iż mamy wprowadzone do art. 36 i art. 37 k.p.a. rozwiązania, które nie są przemyślane i nie muszą prowadzić do zakładanego przyspieszenia załatwiania sprawy.

Drugie z rozwiązań w zakresie beczynności wprowadzonych przez nowelizację było wynikiem sięgnięcia do raportu

eksperskiego zespołu oraz wcześniej podnoszonych już w doktrynie koncepcji zapobiegania bezczynności administracji publicznej⁷. Przyjęta koncepcja milczącego załatwienia sprawy nie została jednak poprzedzona głębszą analizą i rozsądnym zestawieniem jej z całokształtem wymogów procesowych ogólnego postępowania administracyjnego. Wprowadzenie jej do k.p.a. wyłącznie jako regulacji ramowej ma więc charakter symboliczny i stanowi dopiero podstawę do rozważenia jej zastosowania w przepisach szczególnych. Analiza dokonana w raporcie zespołu nie spełnia jednak pokładanych w nim oczekiwań. Otóż wskazuje się tam, że „w administracyjnym prawie materialnym milczące załatwienie sprawy ma coraz większe zastosowanie. Można zakładać, że tendencja do uproszczenia prawa administracyjnego będzie coraz częściej znajdować wyraz w korzystaniu z tej instytucji”⁸. Na potrzeby niniejszego tekstu dokonałem analizy stanu prawnego i – choćby na szybko – znalazłem dwa przypadki unormowania tej instytucji w prawie materialnym, tj. w ramach współdziałania na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy zgłoszeniu budowlanym. W obu przypadkach instytucja ta w praktyce nie funkcjonuje. Organy współdziałające – pomimo istniejącego, normatywnego upoważnienia – obawiają się najczęściej zarzutu nierzetelności i wydają we wszystkich sprawach postanowienia uzgadniające. Podobnie jest przy zgłoszeniach projektu budowlanego. W każdym przypadku w grę wchodzi zbyt skomplikowana procedura przyszłych potencjalnych zmian, które odnośnie do milczącego załatwienia sprawy wymagają przeprowadzenia całej procedury od początku. Te dwa przykłady pokazują, że – z jakichś powodów – instytucja milczącego załatwienia sprawy w praktyce nie funkcjonuje. Przykłady te należałoby więc poddać szczegółowej analizie i ustalić, co jest przyczyną tego, że w praktyce się nie sprawdzają. Tymczasem zespół ekspertów – dokonując oceny wyłącznie stanu prawnego – rekomenduje wprowadzenie tej instytucji do k.p.a., odwołując się do przykładów z innych krajów (głównie z Francji). Nie sposób zrozumieć w tym miejscu, na czym polega ekspercki charakter tego opracowania – być może tylko na wyrażaniu poglądów na podstawie tego, co się autorom tekstu wydaje (uwaga, niestety, dotyczy większości opracowań raportu zespołu).

⁷ Por. *Zapobieganie bezczynności organów administracyjnych: pozarządowa koncepcja rekonstrukcji prawnej*, red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010; *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010; *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie*, red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.

⁸ W. Gurba, (w:) *Raport Zespołu Eksperskiego...*, s. 85.

Innym problemem wskazywanym przez projektodawcę nowelizacji jest zasygnalizowana w uzasadnieniu projektu kwestia „nadmiernego formalizmu” oraz „rygorystycznie postrzeganej władczości” przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych. W ocenie projektodawcy powyższe cechy powodują, że w postępowaniach administracyjnych nie są właściwie realizowane: zasada zaufania obywateli do organów państwa oraz zasada przekonywania, co prowadzi do zwiększonej liczby zaskarżalności rozstrzygnięć do wojewódzkich sądów administracyjnych. Trudno zrozumieć, czy wskazane niedoskonałości dotyczą działań organów administracyjnych, czy też są zarzutem wobec jakości obowiązujących regulacji. Nadmierny formalizm może wynikać z obu powyższych okoliczności, czym jest zaś – i jak zostało stwierdzone – „rygorystyczne postrzeganie władczości”, nie sposób rzetelnie oceniać. Podobnie jak nie da się ustalić, jakie znaczenie ma wskazanie wysokości wpływu zaskarżanych decyzji (z uzasadnienia wynika, że w 2015 roku do sądów administracyjnych wpłynęło ok. 77 tys. skarg, a w pierwszej połowie 2016 roku ponad 35 tys.), jeśli nie podaje się tego w stosunku do ogólnej liczby załatwianych spraw.

2.2. Problemy w dotychczasowej regulacji oraz w praktyce działania organów administracyjnych

Jako najistotniejszy problem – mający swoje źródło zarówno w wadliwych zachowaniach administracji, jak i w niedoskonałości dotychczasowej regulacji – który wymagał wprowadzenia nowych rozwiązań normatywnych, ustawodawca uznał niedotrzymywanie przez organy administracji publicznej instrukcyjnych terminów załatwiania spraw. Przyjęte rozwiązania – o których już była mowa wcześniej – nie do końca przekonują, sprawiają bowiem wrażenie nieprzygotowanych. Drastyczne zwiększenie zakresu kwestionowania zarówno bezczynności, jak i przewlekłego prowadzenia postępowania, i to w sposób wymagający przeprowadzenia odrębnego postępowania wpadkowego w terminie siedmiu dni (najpierw przez organ, którego działanie bądź bezczynność są zaskarżane, a następnie przez organ wyższego stopnia), stoi w opozycji do zmniejszenia formalizmu proceduralnego. Zwiększa natomiast obciążenia organów obu instancji, powodując możliwość zwiększenia liczby skarg do sądów administracyjnych w wyniku kwestionowania przewlekłości lub bezczynności organów. Istotne jest jednak to, że projektodawca nie dokonał analizy problemów rzeczywistych wiążących się już z samym liczeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych. Nieprecyzyjna od lat regulacja zawarta w art. 35 § 5 k.p.a. w kontekście art. 36 § 2 k.p.a. wprowadza

możliwość dokonania co najmniej dwóch odrębnych sposobów interpretacji tych przepisów. Kluczowa wydaje się – dodatkowo – kwestia momentu rozpoczęcia biegu terminu początkowego załatwienia sprawy administracyjnej w przypadku, gdy wnioskodawca składa podanie wymagające uzupełnienia. Zdecydowanie większą przydatność nowych rozwiązań można by uzyskać w przypadku regulacji normatywnej sposobu liczenia terminu załatwienia sprawy, poczynając od momentu złożenia kompletnego wniosku. Przyjęcie takiej jednoznacznej regulacji pozwoliłoby uzyskać jednolitość w rozumieniu tego zagadnienia przez organy i uczestników postępowania, znacznie ograniczając możliwość wnoszenia ponagieł w przypadkach, w których to wnioskodawca nie wypełnia wymogów proceduralnych w zakresie kompletności wniosku, a następnie kwestionuje brak działania organu z tego tytułu. Brakuje bowiem jednoznacznego unormowania wskazującego na to, czy mamy tu do czynienia już z wszczęciem postępowania – w rozumieniu art. 61 § 1 k.p.a. – który powoduje, że powstaje obowiązek sygnalizacyjny, na skutek zwłoki w załatwieniu sprawy, która powstała z przyczyn niezależnych od organu, czy też nie mamy jeszcze do czynienia z wszczęciem postępowania. Rozstrzygnięcie normatywne tej kwestii pozwoliłoby zdyscyplinować uczestników postępowania do efektywnego składania wniosków (bądź ich uzupełniania), eliminowałoby zaś nieracjonalny obowiązek sygnalizacji (wraz z pouczeniem o prawie do ponaglenia) przez organ upływu miesięcznego terminu, w którym sprawa nie została załatwiona.

Inaczej mówiąc: są obszary dotyczące tej samej regulacji, które – po przyjęciu jednolitej koncepcji i wprowadzeniu do k.p.a. – mogłyby pozwolić na znaczne uproszczenie zawikłanych przepisów, dzięki czemu można by wyeliminować z praktyki powstawanie rozwiązań wpływających na bezzasadny formalizm procesowy. Szkoda, że ustawodawca pomija je milczeniem, siląc się na próbę uregulowania kwestii, których ciężar jest minimalny.

Kolejnym zarzutem co do sposobu działania organów administracji publicznej, który został postawiony w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, jest wadliwe podejście organów administracji publicznej, powodujące przekonanie projektodawcy, że nie są one związane swoją dotychczasową praktyką w zakresie stosowania prawa. Trudno ocenić tak postawiony zarzut, w uzasadnieniu bowiem nie podano, na podstawie jakich ustaleń i w jakim zakresie stanowi on istotny problem w działaniu administracji publicznej. Projektodawca uznał, że nie ma potrzeby odwoływania się do szczegółowych analiz czy wyników badań w tym zakresie, stawiając tak daleko idącą tezę. Wydaje się, że jest to przejaw powielania utartych schematów i opinii na temat działalności administracji – najczęściej bezzasadny, gdyż nieuwzględniający zróżnicowanego charakteru

prawnego i faktycznego w sytuacjach, które na pierwszy rzut oka wydają się identyczne lub bardzo podobne. W praktyce orzekania często zdarzają się zarzuty takie jak te postawione przez projektodawcę, które po weryfikacji okazują się nie uwzględniać istotnych okoliczności faktycznych lub prawnych. Dwie sąsiadujące ze sobą niezabudowane działki gruntu wydają się – z wyglądu – porównywalne. Natomiast ich zupełnie różne przeznaczenie może powodować, że na jednej będzie można wybudować budynek mieszkalny, a na drugiej z nich będzie obowiązywał bezwzględny zakaz zabudowy. Przyjęcie rozwiązania polegającego na wprowadzeniu do katalogu zasad ogólnych reguły uzasadnionych oczekiwań w wersji przewidzianej w art. 8 § 2 k.p.a. może zaś mocno skomplikować działania administracji publicznej. Zgodnie z cytowanym przepisem organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Pytanie bowiem praktyczne, jakie się tu nasuwa, brzmi: czy wartością orzekania jest więc utrwalona praktyka organu, czy też tzw. dobra praktyka? I czy ma być to dobra praktyka organu, czy sądu? Nie zawsze będzie to taka sama sytuacja. Niezależnie jednak od tego, jak powinniśmy rozumieć wprowadzoną zasadę, jej realna wartość jest możliwa do osiągnięcia wyłącznie w utrwalonej praktyce działania. Nie osiągniemy tego efektu, dokonując corocznie kilku zmian prawa materialnego. Sam k.p.a., poczynając od 2015 roku, był już nowelizowany aż 14 razy. Najpierw trzeba zadbać o to, by mogła się utrwalić dobra praktyka, aby od niej móc następnie nie odstępować.

Kolejna kwestia podniesiona w uzasadnieniu projektu ustawy dotyczy zarzutu stawianego organom prowadzącym postępowania administracyjne, że obowiązki z zakresu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mają wpływ na ich sytuację, są niejednokrotnie traktowane czysto formalnie, a przepisy nie przewidują mechanizmów umożliwiających czynny udział stron w decydowaniu przez organ o treści rozstrzygnięcia. Wydaje się, że zarzut ten jest wynikiem nieporozumienia. Otóż ustawodawca wprowadza pewien katalog uprawnień procesowych strony, które – jak sama nazwa wskazuje – są jej uprawnieniami. Może więc strona z tych uprawnień skorzystać, ale nie musi. Uprawnienia te są wyraźnie wyartykułowane w kodeksie i w nauce prawa o postępowaniu administracyjnym nie ma wątpliwości, jakiego rodzaju uprawnienia przysługują stronom oraz kiedy i w jaki sposób mogą one z nich skorzystać. Jest tylko problem ze stopniem ich znajomości. Pojawia się on w sferze prawa materialnego, gdzie sprawy komplikują się coraz bardziej, a przeciętny obywatel nie do końca rozumie sens prowadzonego postępowania. Rzadko jest to problem powodowany przez administrację

– najczęściej wynika ze skomplikowania prawa materialnego, w którym nie sposób zrozumieć kryteriów, przesłanek i podstaw uprawnień lub obowiązku. Na przykład w pierwszym roku funkcjonowania świadczenia wychowawczego (znanego bardziej jako 500+) przeważająca większość odwołań do organów odwoławczych dotyczyła braku zrozumienia treści decyzji odmownej. Osoby, które po raz pierwszy trafiały do systemu świadczeń rodzinnych, nie były w stanie zrozumieć, że w maju 2016 roku, czyli w okresie zasiłkowym 2015/2016, badany jest ich dochód na osobę w rodzinie z roku 2014. Najczęściej bowiem przygotowane były na to, że będzie wyliczana wysokość dochodu za ostatni miesiąc lub rok.

Ustawodawca w art. 9 k.p.a. uregulował zasadę informowania stron, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień oraz wskazówek. Pytanie jednak, gdzie leży granica informowania stron? Wydaje się, że rozsądnie ją wytyczono w Europejskim Kodeksie Dobrych Praktyk Administracyjnych, wskazując na prawo strony do informacji o:

1. wszczęciu postępowania w jej sprawie;
2. stworzeniu jej warunków do czynnego udziału;
3. wysłuchaniu przed wydaniem decyzji;
4. doręczeniu treści decyzji wraz z uzasadnieniem;
5. informacji o sposobie skorzystania ze środka zaskarżenia bądź prawa do sądu.

Jest to standard optymalny. Wprowadzone przez ustawodawcę nowe regulacje co do treści pouczenia w decyzji, od której służy prawo do wniesienia skargi, pozwu lub sprzeciwu⁹, powodują, że adresaci niekoniecznie wiedzą więcej z racji natłoku informacji.

⁹ Zgodnie z treścią art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a. decyzja powinna zawierać: pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

3. Podsumowanie

Jeśli zakładać, że racjonalny ustawodawca tworzy bądź modyfikuje przepisy prawa (1) na podstawie dostępnej mu wiedzy oraz (2) w celu realizacji określonych założeń, tworzone prawo zaś ma być narzędziem do ich osiągnięcia, to nowela k.p.a. z roku 2017 nie jest dobrym przykładem działania racjonalnego. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustawodawca – który poprzez nowelizację chce dokonać zmiany stanu prawnego na oczekiwany – nie dał sobie szansy na wszechstronną analizę w zakresie ustalenia rzeczywistego obrazu obecnego stanu stosunków pomiędzy administracją a obywatelem. Wprowadzone zmiany zostały dokonane na podstawie obiegowych opinii, niemających wiele wspólnego z rzeczywistością, a przyczyny istnienia kluczowych problemów zostały powierzchownie zdiagnozowane. Nie dziwi więc to, że wprowadzone rozwiązania raczej nie pozwolą na osiągnięcie oczekiwań i założeń dokonanych przy braku analizy stanu prawnego obowiązującego przed zmianą.

Bibliografia:

Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie, red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.

Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki, red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.

Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym, red. Z. Kmiecik, NSA, Warszawa 2017.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183.

W. Gurba, (w:) *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, NSA, Warszawa 2017, s. 85.

Zapobieganie bezczynności organów administracyjnych: pozarządowa koncepcja rekonstrukcji prawnej red. R. Suwaj, M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.

**Wykonywanie zadań administracji publicznej
przez organizacje pozarządowe jako przykład
prywatyzacji działań administracji publicznej**

IWONA WARCHOŁ

Doktor nauk prawnych

Zakład Prawa Publicznego

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu

Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnień współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Autorka przedstawia zagadnienie prywatyzacji zadań administracji publicznej i na tym tle omawia formy współpracy określone w ustawodawstwie polskim.

Abstract

The article concerns the issues of cooperation between non-government organizations and administration. The author presents the problems of privatization of public administration tasks and discusses the forms of such cooperation based on Polish law.

1. Wprowadzenie

Podstawowym problemem w zakresie zarządzania sprawami publicznymi jest sposób realizacji zadań w sferze administracji świadczącej. Ścierają się tu dwie koncepcje: liberalna¹ określająca państwo jako „stróża nocnego” i socjalistyczna², a wraz z nią koncepcja państwa dobrobytu³, zgodnie z którą państwo powinno dostarczać swym obywatelom jak najwięcej świadczeń o charakterze socjalnym w postaci zasiłków i usług takich jak bezpłatne leczenie czy edukacja. W ustawodawstwie, które określało ramy kompetencji w zakresie administracji, zarówno w państwach post-socjalistycznych, jak i Europy Zachodniej, bardzo długo obserwowaliśmy przewagę tej drugiej koncepcji, z której zaczęto się wycofywać na początku XXI wieku, m.in. z uwagi na narastający kryzys finansów publicznych. W 2011 roku w białej księdze na temat europejskiego zarządzania Komisja Europejska kładła nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach organów administracji (tzw. dialog obywatelski)⁴.

1 Należy sobie zdawać sprawę z tego, że liberalizm końca XIX wieku stanowi kontynuację dorobku tej szkoły datującego się jeszcze na wiek XVIII, w szczególności zaś czerpie inspiracje z połowy XIX wieku. Na tej bazie w XX wieku kształtowały się różne warianty szkół tzw. neoliberalistycznych. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 361–362.

2 W ostatnich latach XIX oraz początkach XX stulecia w zachodnioeuropejskiej socjaldemokracji zarysował się nurt badawczy, w którym opierając się na metodologii marksistowsko-leninowskiej, starano się wypracować odpowiedzi na pytania dotyczące rozwoju ówczesnych państw kapitalistycznych. Teoretycy tamtych czasów znacznie różnili się między sobą zarówno w zakresie samej metodologii, jak i formułowanych programów przyszłości. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn...*, op. cit., s. 373.

3 Przesłanki leżące u podstaw doktryny „państwa dobrobytu” znaleźć można w polityce rozwiniętych państw kapitalistycznych w końcowych dziesięcioleciach XIX stulecia. Głównie chodzi o program „socjalizacji” działalności państwowej, w żadnym przypadku niemogący oznaczać przechodzenia na tory ustroju socjalistycznego. Doktryna „państwa dobrobytu”, różnie definiowana, jeśli chodzi o rozwijanie „opiekuńczych” funkcji państwa, powstała na kanwie krytyki założeń tradycyjnego liberalizmu, wychodzącego od koncepcji państwa „stróża nocnego”. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn...*, op. cit., s. 469.

4 T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, „Analizy i Opinie ISP” 2008, nr 85, s. 1.

Obecnie kryzys finansów publicznych wielu państw Europy jest faktem powszechnie znanym. Wycofanie się zaś z ogromnej sfery zadań administracji świadczącej mogłoby spowodować gwałtowne protesty społeczne. Stąd próba poszukiwania rozwiązań pośrednich, a jednym z nich jest współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ramach wykonywania zadań publicznych, które należą do grupy tzw. pożytku publicznego.

Celem i założeniem niniejszej publikacji jest analiza form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w aspekcie wykazania, iż jest to nowa jakość w zarządzaniu publicznym dająca optymalne możliwości rozwoju społeczeństwa i administracji.

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest także wzajemna relacja między administracją a organizacjami pozarządowymi w świetle problemu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Pytanie, na ile ramy prawne umożliwiające współpracę sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, jest niebagatelne w kontekście słabej roli tegoż w Polsce i zauważalnej potrzeby wzrostu.

Postkomunizm istniejący w Polsce w okresie reform ustrojowych po 1989 roku nie jest jakimś sloganem, lecz zjawiskiem realnie istniejącym i groźnym w swych skutkach. Stanowi on bezpośrednio następstwo realnego socjalizmu. Jego największa siła objawiła się w początkowym okresie transformacji, gdy okazało się, że to, co niegdyś było siłą opozycji antykomunistycznej, w okresie budowy demokracji stało się jej słabością. Chodzi tu głównie o brak szacunku dla państwa i jego instytucji, przejawiający się także w braku poszanowania reguł prawnych oraz w słabości rządów „Solidarności” – nie wypracowano pozytywnego programu, co doprowadziło do przedwczesnych wyborów parlamentarnych. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego przekształciła się w zbiór życzeń⁵.

2. Prywatyzacja działań administracji publicznej

Rozwiązania polegające na prywatyzacji działalności władz lokalnych jako strategia rozwiązywania problemów pojawiały się w miastach amerykańskich, a potem zachodnioeuropejskich pod koniec lat 70. XX wieku. W doktrynie zachodniej do form organizacji usług lokalnych, które władze lokalne najczęściej stosowały w związku z dążeniem do prywatyzacji części usług, zalicza się m.in.:

- zawieranie kontraktów z firmami prywatnymi na wykonanie określonych prac i świadczenie wybranych usług;
- kierowanie pomocy finansowej do firm prywatnych lub organizacji społecznych, tak by zachęcać je do świadczenia pewnych usług;
- przekazywanie pomocy finansowej konsumentom usług świadczonych na zasadach rynkowych, np. tzw. bon edukacyjny;
- zachęcanie firm prywatnych do przejmowania odpowiedzialności za usługi, które do tej pory były świadczone publicznie;
- wspólne przedsięwzięcia władz lokalnych i podmiotów prywatnych⁶.

Prywatyzacja zadań publicznych łączy się z poszukiwaniem sposobów rozwiązywania problemów, które wynikają z rozbudowania zadań administracji publicznej, a także potrzebą zmniejszenia kosztów administracji przy jej większej efektywności. Prywatyzację funkcji administracyjnych uważa się za jedną z głównych tendencji we współczesnej administracji. Punktem wyjścia do analizy zagadnień prywatyzacji zadań publicznych jest przyjęty w doktrynie tradycyjny sposób wykonywania zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej w formach prawa publicznego. W tym ujęciu przez prywatyzację rozumie się wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego. Pojęciem prywatyzacji obejmowane są różne przypadki zmiany:

- cech podmiotu wykonującego zadanie w taki sposób, że miejsce podmiotu publicznego zajmuje podmiot niepubliczny;
- form wykonywania zadań – z prawa publicznego na prawo prywatne;
- charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami⁷.

Niektórzy przedstawiciele doktryny wyraźnie odróżniają zlecenie funkcji administracji publicznej od – ich zdaniem – szerszego znaczeniowo zlecenia zadań administracji publicznej, które wiąże z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych. Podmiot wykonujący funkcje administracji publicznej uczestniczy w zadaniach

⁵ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 44.

⁶ P. Swianiewicz, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5, s. 37.

⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 56.

też, nie każdy jednak podmiot zajmujący się zadaniami publicznymi czyni to w formach właściwych dla administracji publicznej, czyli władczych. Wykonywanie zadań administracji publicznej przez podmioty spoza aparatu administracyjnego występuje w formach niewładczych, głównie przez współuczestniczenie w realizacji różnych świadczeń i usług z zakresu pomocy społecznej, opieki nad dziećmi, nad zwierzętami porzuconymi czy usług zdrowotnych. Gdyby tych zadań nie podejmowały organizacje społeczne, to musiałyby być one wykonywane przez organy administracji publicznej lub zakłady administracyjne⁸.

Jak uznaje J. Zimmermann, prywatyzacja zadań publicznych to jedna z podstawowych tendencji we współczesnej administracji, związana z maksymalnym zbliżaniem administracji do obywatela. Przekazywanie zadań organizacjom społecznym (jeżeli łączy się to z odejściem od form władczych) stanowi zaś również jej formę⁹.

W doktrynie wskazuje się także na zagrożenia związane z prywatyzacją. Na przykład w sytuacji, gdy państwo wycofuje się z bezpośredniego dostarczania usług i przesuwają je na podmioty prywatne, rodzi się niebezpieczeństwo, że te, kierując się kryterium zysku, mogą podejmować próby ograniczania usług, które są nieopłacalne, czy wręcz zaprzestawać ich dostarczania¹⁰. W przypadku przejmowania zadań przez organizacje pozarządowe takie obawy nie są uzasadnione. Bardzo trafnie zauważa I. Lipowicz, iż uspołecznienie wymaga zorganizowania systemu administracji publicznej w oparciu o zasadę pomocniczości, a ponadto stworzenia takiego systemu podmiotów administrujących, w którym zadania i kompetencje przypisywane będą głównie podmiotom społecznym¹¹.

3. Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Współdziałanie to jedno z pojęć podstawowych na gruncie problematyki związanej z funkcjonowaniem administracji publicznej. W języku polskim termin „współdziałanie” funkcjonuje w trzech

⁸ M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 301.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 121.

¹⁰ Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 roku, red. E. Ura, s. 265–275.

¹¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 124–125.

znaczeniach. Po pierwsze, współdziałać to działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności. Po drugie, wywierać wpływ na coś, przyczynić się do czegoś razem z innymi czynnikami, a ponadto – po trzecie – funkcjonować razem z innymi¹².

Współdziałanie to także jeden z kluczowych terminów w naukach o zarządzaniu. Przez to pojęcie rozumie się różnego rodzaju powiązania zachodzące pomiędzy jednostkami a grupami społecznymi działającymi zbiorowo, by w sposób zorganizowany dążyć do realizacji wspólnych celów. B. Kożuch powiązania te postrzega jako współdziałanie polegające na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy. Zauważa jednocześnie, że coraz częściej mamy do czynienia z potrzebą współdziałania, które przekracza granice organizacji, a nawet sektorów¹³. Cały obszar działalności administracji publicznej „poprzetykany” jest wręcz regulacjami, które wskazują na potencjalne możliwości współpracy.

Ramy współpracy między organizacjami pozarządowymi a organami administracji są określone w Ustawie¹⁴ o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: UDPPiW). Od chwili wejścia w życie aż do 2010 roku ustawa ta nie była poddawana istotnym nowelizacjom. Dynamika zmian społecznych (rozwój trzeciego sektora, ale także technologii informatycznych) oraz spojrzenie na praktykę stosowania poszczególnych instytucji ustawowych z perspektywy czasu stały się impulsem do pierwszej obszernej nowelizacji. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146) poprzedzona była szerokimi konsultacjami społecznymi wszystkich zainteresowanych środowisk. W ich rezultacie zakresem nowelizacji objęto w zasadzie wszystkie instytucje regulowane przez UDPPiW. Zmiany dotyczyły nie tyle ich istoty (jako że instytucje te, zakorzenione już w obrocie prawnym, nie budziły większych kontrowersji), ile pragmatycznych aspektów ich stosowania.

Przede wszystkim usprawniono mechanizmy zlecania zadań publicznych (pozakonkursowe tryby wyłaniania ofert, rezygnacja z anachronicznego wymogu zamieszczania ofert w prasie). Wzmocniono także mechanizmy dialogu obywatelskiego (obowiązkowe konsultacje społeczne aktów prawa miejscowego i programów współpracy, uchwały o sposobie prowadzenia tych konsultacji,

¹² *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, PWN, Warszawa 1983, s. 768.

¹³ B. Kożuch, *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych*, (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 345.

¹⁴ Publikacja t.j. Dz.U. 2016, poz. 239 z późn. zm.

tworzenie rad działalności pożytku publicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego). W związku ze znacznym rozwojem statusu „organizacji pożytku publicznego” doprecyzowano kryteria jego przyznawania oraz położono nacisk na transparentność działania tych organizacji (powiązanie wypełniania obowiązku sprawozdawczego z uprawnieniem do otrzymywania 1% podatku). Ustawa potem była kilkakrotnie nowelizowana.

Zgodnie z przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 UDPPiW, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UDPPiW, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się w szczególności w następujących formach:

1. zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
2. wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
3. konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
4. konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 UDPPiW, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
5. tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 UDPPiW oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
6. umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
7. umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. poz. 1146).

Współpraca między organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Współpraca podmiotów niepublicznych, którymi są organizacje pozarządowe, z administracją publiczną prowadzi do wytworzenia więzi charakteryzujących się różnym natężeniem. Jak wynika z analizy przepisów UDPPiW, możliwe są do wprowadzenia jej różne formy, które pozwalają na elastyczne adaptowanie rozwiązań prawnych w tym obszarze do realnych potrzeb podmiotów podejmujących współpracę. Aktualna analiza procesów współdziałania z udziałem administracji wskazuje, że mamy do czynienia z wyjściem poza współdziałanie, które można określić mianem wewnętrznego, tj. przebiegającego w odniesieniu do struktur samej administracji, w kierunku współdziałania zewnętrznego, odnoszącego się do podmiotów ulokowanych poza sektorem publicznym¹⁵. Administracja nie może funkcjonować w oderwaniu od coraz to bardziej rozbudowanego systemu form organizacji obywatelskiej czy też szerzej – bez dostrzegania koniecznego związku, jaki zachodzi pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a gospodarką rynkową¹⁶.

W poprzednim roku została uchwalona przez parlament i podpisana przez prezydenta Ustawa¹⁷ z 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Po raz pierwszy pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nabrało znaczenia normatywnego. W preambule do tej ustawy znajdujemy następujące stwierdzenia: „Społeczeństwo obywatelskie jest wspólną przestrzenią, która służy praktykowaniu cnót obywatelskich, takich jak odpowiedzialność za naród i wspólnoty lokalne, solidarność oraz zaangażowanie w budowę oddolnych instytucji obywatelskich. Bez umiejętności dostrzegania i pomnażania dobra wspólnego zabraknie obywatelskich więzi społecznych, które są fundamentem kapitału społecznego”.

Poza definicją istotne są rozwiązania ustrojowe, jakie wnosi wyżej wymieniona ustawa w zakresie efektywnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Jej skuteczność będzie można

¹⁵ M. Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 151.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber Księgarnia, Warszawa 2004, s. 315.

¹⁷ Niniejszą ustawą zmienia się następujące: Ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach; Ustawę z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej; Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Ustawę z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów; Ustawę z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych. Dz.U. 2017, poz. 1909.

ocenić po kilku latach obowiązywania. Najważniejszym rozwiązaniem wprowadzonym na mocy ustawy jest powołanie organu administracji państwowej Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który jest agencją wykonawczą w rozumieniu Ustawy¹⁸ z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Ustawa o działalności pożytku publicznego funkcjonuje już 15 lat i jej wprowadzenie było pierwszym krokiem¹⁹ na drodze do instytucjonalnego wzmocnienia organizacji pozarządowych, które są częścią społeczeństwa obywatelskiego. Najważniejsze rozwiązania ustrojowe tej ustawy to możliwość wspierania działalności statutowej organizacji pozarządowych przez organy administracji publicznej oraz nadanie niektórym organizacjom pozarządowym statusu organizacji pożytku publicznego, co wiąże się z uprzywilejowaniem finansowym, a w szczególności możliwością korzystania z odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że obok wymienionych w ustawie przykładów wypracowano szereg innych możliwości kooperowania administracji z sektorem pozarządowym. Są to m.in.:

- doradztwo i udzielanie organizacjom pomocy merytorycznej w przygotowaniu projektów i pisaniu wniosków;
- udzielanie informacji o istnieniu innych źródeł finansowania, zwłaszcza pochodzących z innych źródeł publicznych, sektora prywatnego, funduszy celowych i prywatnych fundacji;
- opiniowanie wniosków o dotacje do innych instytucji lub organów administracji publicznej – udzielanie rekomendacji;
- wspieranie akcji promującej przekazywanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego;
- organizacja wspólnych konferencji i seminariów;
- wspólne rozpoznawanie potrzeb i planowanie działań służących zaspokojeniu tych potrzeb;
- wzajemne wykorzystywanie wiedzy profesjonalistów pracujących w administracji publicznej i organizacjach;
- prowadzenie bazy danych o organizacjach pozarządowych realizujących zadania publiczne.

¹⁸ Dz.U. 2016, poz. 1870, z późn. zm.

¹⁹ W dniu 24 kwietnia 2003 roku Sejm uchwalił (po ustosunkowaniu się do poprawek Senatu) dwie ustawy o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i demokracji w Polsce w ogóle: Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawy ogłoszono w numerze 96 Dziennika Ustaw z 29 maja 2003 roku pod pozycjami 873 i 874, weszły zaś w życie 29 czerwca 2003 roku. Niektóre przepisy weszły w życie 1 stycznia 2004 roku.

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego: niemiecki i angielski.

Model niemiecki wyróżnia się pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa (ustalonej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych) oraz korporacyjnym charakterem relacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne odtworzenie w nim struktur kompatybilnych z tymi w administracji publicznej, zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie – większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecenia zadań publicznych i związany z tym brak preferencji dla organizacji pozarządowych (nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z sektorem niezależnym definiowanym jako ogół podmiotów for-profit i non-profit zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecenie zadań publicznych).

W tym kontekście warto zauważyć, że model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi wyłaniający się z Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zawiera elementy obu porządków: przy zlecaniu zadań publicznych obowiązuje w nim zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji (to charakteryzuje zlecenie zadań w trybie konkursu ofert; otwarty przetarg jest również możliwy, ale UDP-PiW preferuje tryb konkursu ofert).

4. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jako efekt współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi

Zarówno pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego”, jak i związane z nim tradycje obywatelskości mają bardzo długi rodowód, choć do końca XVIII wieku nie rozróżniano społeczeństwa obywatelskiego, państwa i społeczeństwa politycznego. Początkowo zatem „społeczeństwo obywatelskie” oznaczało po prostu rozwój cywilizacji rozumianej jako porządek, w którym poddani biorą udział w życiu publicznym. Dopiero od drugiej połowy XVIII wieku widoczne staje się odróżnienie społeczeństwa od państwa i od sfery politycznej oraz podkreślenie, że społeczeństwo obywatelskie należy do sfery

niepolitycznej, choć ma ogromne znaczenie dla samej polityki i funkcjonowania państwa²⁰.

W następnych latach historyczna idea społeczeństwa obywatelskiego schodzi na dalszy plan, natomiast popularność zdobywają z jednej strony idea społeczeństwa demokratycznego, z drugiej zaś koncepcje społeczeństw totalitarnych. Zaznaczyć trzeba, iż pod koniec XIX wieku termin „społeczeństwo obywatelskie” wyszedł z szerszego użycia, by dopiero stosunkowo niedawno powrócić do teorii społecznych. Jego renesans wynikał z próby wyrażenia niektórych cech rozwijającej się cywilizacji zachodniej, jak również ze spontanicznych, oddolnych ruchów, jakie miały miejsce w Europie Wschodniej w schyłkowej fazie realnego socjalizmu.

Ożywiona dyskusja na temat społeczeństwa obywatelskiego powraca w latach 70. XX wieku w związku z nowymi procesami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi zachodzącymi w Europie Środkowej i Wschodniej²¹. Równocześnie na Zachodzie pojęcie to powróciło na linii napięć między społeczeństwem a państwem, a dokładnie w dyskusjach o konieczności zreformowania *welfare state*. System państwa opiekuńczego obwiniany jest o to, że doprowadził do upadku świadomości obywatelskiej, który przejawia się słabnącym poczuciem solidarności, wysoką przestępczością i rozpadem rodzin.

W Polsce istotnym warunkiem przejścia ustrojowego do demokracji była mobilizacja społeczeństwa, które w latach 1980–1989 tworzyło się jako społeczeństwo obywatelskie w ramach związku zawodowego „Solidarność”. Należy jednak wskazać w tym miejscu, że do odbudowy struktur społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przyczyniły się z jednej strony tradycja ruchu stowarzyszeniowego z okresu międzywojennego i pierwszych lat powojennych, z drugiej strony zaś przyjęte w latach 80. XX wieku nowe rozwiązania prawne, które stworzyły korzystniejsze niż uprzednio warunki dla rozwoju niezależnych inicjatyw.

Ustawa²² z 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach oraz ustawa²³ z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach stworzyły podstawy prawne rozwoju polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Również ważna w tej kwestii jest Ustawa²⁴ z 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego

²⁰ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa...*, op. cit., s. 41.

²¹ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1, s. 31–32.

²² T.j. Dz.U. 2016, poz. 40, i Dz.U. 2017, poz. 1909.

²³ T.j. Dz.U. 2017, poz. 210.

²⁴ T.j. Dz.U. 2013, poz. 1169, z późn. zm.

w Rzeczypospolitej Polskiej, a także ustawy²⁵ o stosunku państwa do innych Kościołów.

²⁵ Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działa 15 Kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z Państwem są uregulowane odrębnymi aktami prawnymi. Są to:

1. Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej – Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku (Dz.U. 1998, nr 51, poz. 318), zwany dalej „Konkordatem”, oraz Ustawa z dnia 17 maja 1989 o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2013, poz. 1169, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą katolicką”;
2. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny – Ustawa z dnia z dnia 4 lipca 1991 roku o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. 2014, poz. 1726);
3. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 13 maja 1994 roku o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 43);
4. Kościół Ewangelicko-Reformowany w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 13 maja 1994 roku o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 483);
5. Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 1712);
6. Kościół Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 169);
7. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 1889);
8. Kościół Polskokatolicki w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 1599);
9. gminy wyznaniowe żydowskie tworzące Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 roku o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 1798);
10. Kościół Katolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 44);
11. Kościół Starokatolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 roku o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 14);
12. Kościół Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 o stosunku państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 13);
13. Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nieposiadający hierarchii duchownej – Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. 1928, nr 38, poz. 363, z późn. zm.);
14. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1936, nr 30, poz. 240, z późn. zm.);
15. Karański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1936, nr 30, poz. 241, z późn. zm.).

Polskie prawo regulujące powstawanie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych cechuje się znaczną liczbą form organizacyjnych, w których organizacje te działają. Porównanie tekstu ustawy Prawo o stowarzyszeniach z innymi aktami normatywnymi polskiego prawa organizacyjnego, a także analiza kontekstu historycznego uchwalenia tej ustawy pozwala stwierdzić, że intencją ustawodawcy było nadanie stowarzyszeniom roli podstawowej formy organizacyjnej trzeciego sektora. W istocie Prawo o stowarzyszeniach jest idealnym odzwierciedleniem modelu prawa opartego na teorii społeczeństwa obywatelskiego²⁶.

Ustawa o fundacjach jest niezwykle lakoniczna i większość zagadnień związanych z organizacją wewnętrzną fundacji pozostawia fundatorowi. Nie definiuje nawet samego pojęcia fundacji²⁷. Organizacja wewnętrzna fundacji jest praktycznie w całości regulowana przez statut nadawany przez fundatora. Ustawa określa jedynie w art. 5 ust. 1, że fundacja musi posiadać zarząd, który zgodnie z interpretacją Sądu Najwyższego jest organem kolegiальnym²⁸.

Organizacje pozarządowe są najszerszym pojęciem definiowanym w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Stanowią one tzw. strukturę społeczeństwa obywatelskiego i z punktu widzenia metod badawczych można zastosować dane statystyczne z uwzględnieniem danych przygotowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Dane zgromadzone w systemie REGON wskazują, że organizacje pozarządowe najczęściej przybierały formę prawną stowarzyszeń, fundacji, jednostek Kościołów i związków wyznaniowych oraz związków zawodowych, natomiast najmniej liczną grupę zarejestrowanych podmiotów stanowiły partie polityczne. Dla porównania według stanu na 31 grudnia 2007 roku w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego wpisane były 46 883 stowarzyszenia oraz 7652 fundacje. W 2012 roku aktywną działalność prowadziło 83,5 tys. badanych organizacji trzeciego sektora, wśród których 69,5 tys. (83%) stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, 8,5 tys. (10%) – fundacje, 3,6 tys. (4%) – organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców, a 1,8 tys. (2%) – społeczne podmioty wyznaniowe. Status organizacji pożytku publicznego posiadało 10% badanych organizacji – 8 tys. jednostek²⁹.

²⁶ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego – analiza funkcjonalna*, Lexis-Nexis, Warszawa 2009, s. 196.

²⁷ Przeglądu definicji fundacji zaproponowanych przez doktrynę dokonuje: H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, s. 26–27.

²⁸ Postanowienie SN z 8 grudnia 1992 roku, I CRN 182/92, OSNCP 1993, nr 7–8, poz. 139.

²⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Trzeci sektor w Polsce, stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego*

W 2014 roku aktywną działalność prowadziło 100,7 tys. rejestrowych organizacji non-profit. Wśród nich dominującą grupą były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne oraz fundacje (w liczbie 82,8 tys.), które stanowiły 82% tej zbiorowości. Kolejną stosunkowo dużą grupę podmiotów stanowiły związki zawodowe, gdyż liczyły one 12,9 tys., czyli 13% organizacji rejestrowych. Zdecydowanie mniej liczne były natomiast organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (2,9 tys., czyli 3%), a także organizacje pracodawców (0,3 tys., czyli 0,3%). Wśród jednostek rejestrowych znajdowały się także społeczne podmioty wyznaniowe – 1,8 tys., tj. 1,8%, a także stanowiące najmniejszą grupę w sektorze non-profit partie polityczne, liczące niespełna 0,1 tys., tj. 0,1% (formularz SOF-3). Status organizacji pożytku publicznego (OPP) posiadało 8,6 tys. jednostek, czyli 9% wszystkich rejestrowych organizacji non-profit oraz 10%, gdy pod uwagę zostaną wzięte jedynie te rodzaje organizacji, które mają prawo ubiegać się o ten status³⁰.

Powyższe dane pokazują, iż najważniejszym pod względem ilościowym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego w jego aspekcie strukturalnym są stowarzyszenia, a ich liczba sukcesywnie rośnie. Analiza danych statystycznych pozwala stwierdzić, iż następuje stały wzrost ilościowy w zakresie struktury społeczeństwa obywatelskiego.

5. Podsumowanie

Badania KLON/Jawor³¹ wskazują, że niezmiennie najważniejszym partnerem organizacji pozarządowych pozostaje samorząd terytorialny. Kontakty utrzymuje z nim aż 92% fundacji i stowarzyszeń, przy czym dla 46% są to relacje o trwałym i regularnym charakterze. Szczególną rolę odgrywają one na wsi i w małych miastach. Tam ponad połowa organizacji utrzymuje częsty, regularny kontakt z samorządem lokalnym. Kontakty te przybierają na ogół postać współpracy finansowej oraz merytorycznej.

Wizja polskiego ustawodawcy w zakresie prawa „trzeciego sektora” to połączenie poglądów opartych na koncepcji

i pracodawców w 2012 r. – *Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2014, <http://www.stat.gov.pl>, s. 41 (dostęp: 24.11.2017).

³⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non profit w 2014 r. – Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2016, <http://www.stat.gov.pl>, s. 39 (dostęp: 24.11.2017).

³¹ P. Adamiak, *Wspierane, ale bez wpływu? Organizacje wobec samorządu*, artykuł napisany na podstawie danych zebranych w badaniu: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*. Przeprowadzonym między kwietniem a wrześniem 2015 r., na ogólnopolskiej losowej próbie 4 tysięcy stowarzyszeń i fundacji oraz na podstawie wywiadów realizowanych z pracownikami organizacji pozarządowych, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1883755.html> (dostęp: 25.02.2016).

subsydiarności z teorią społeczeństwa obywatelskiego. Przyjęcie wizji stowarzyszenia opartego na społecznej pracy członków jako podstawowej formy organizacyjnej struktury społeczeństwa obywatelskiego jest dowodem na to, że koncepcje tegoż zostały uwzględnione w ustawodawstwie. Instytucja fundacji, bardziej pasująca do roli dostawcy usług, weszła do powszechnego obiegu niejako bocznymi drzwiami jako efekt niestaranności ustawodawcy, który tworzył prawo fundacyjne jeszcze w warunkach niedemokratycznego systemu politycznego. Z postulatami teorii społeczeństwa obywatelskiego zgodne są także normy traktujące działalność gospodarczą organizacji non-profit jako poboczną.

Kierunek zmian przyjęty przez ustawodawcę w strukturze zarządzania publicznego w Polsce i na świecie zmierza do prywatyzacji zadań wykonywanych przez administrację publiczną. Czy jest to zjawisko pozytywne, a jeśli tak, to na ile – będzie to można ocenić w dłuższej perspektywie czasowej. Myślę, iż w ustawodawstwie, a co za tym idzie, w zarządzaniu publicznym, nadal będziemy obserwować rozwój form współpracy z podmiotami prywatnymi. Należy pozytywnie ocenić oddziaływanie regulacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na stan społeczeństwa obywatelskiego i rozwój kapitału społecznego w Polsce.

Bibliografia

- Adamiak P., *Wspierane, ale bez wpływu? Organizacje wobec samorządu*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1883755.html> (dostęp: 25.02.2016).
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994.
- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
- Główny Urząd Statystyczny, *Trzeci sektor w Polsce, stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r. – Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2014, <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 24.11.2017).
- Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non profit w 2014 r. – Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2016, <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 24.11.2017).
- Grosse T., *Czy Polska potrzebuje dobrego rządu?*, „Analizy i Opinie ISP” 2008, nr 85.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber Księgarnia, Warszawa 2004.
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego – analiza funkcjonalna*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kożuch B., *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych*, (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r., red. E. Ura.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Małecka-Lyszczyk M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Łasinowski H., *Spółczesne społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Swianiewicz P., *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Szkiłdź H., Bik S., Pakosz B., Szkiłdź C., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1983.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.

**Dekodyfikacja polskiej
procedury administracyjnej.
Doświadczenia i perspektywy**

KRZYSZTOF ANDRZEJ WĄSOWSKI

Doktor nauk prawnych

Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Wykładowca KSAP

Członek Rady KSAP

Streszczenie

Niemal od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości rozpoczęto pracę nad skodyfikowaniem polskiej procedury administracyjnej. Jednocześnie praktycznie od początku rozpoczął się proces wyłączania szczególnych procedur administracyjnych z systematyki regulacji kodeksowej. Artykuł pokazuje poszczególne fazy tego procesu. Autor zauważa konieczność zmiany paradygmatu, na którym obecnie opiera się obowiązujący polski Kodeks postępowania administracyjnego, i zachęca do podjęcia pracy nad kompleksową kodyfikacją polskiej procedury administracyjnej.

Abstract

Almost since Poland regained its independence, work on codifying the Polish administrative procedure has begun. At the same time, the process of excluding specific administrative procedure from the codex regulations was appeared. The article shows the particular phases of this process. The author notices the necessity of changing paradigm on which the current Polish code of administrative procedure is based, and encourages politicians to work on a comprehensive codification.

I.

Doktryna prawa, w tym prawa administracyjnego, lubuje się w nakładaniu conceptualnych „kagańców” na normy prawne kreowane przez ustawodawcę. W literaturze prawniczej trwa nieustanny „wyścig” w tworzeniu koncepcji mających na celu wskazywanie, która z norm może być uznana za „administracyjną”, a która nie, a jeszcze inna będzie traktowana jako swoista hybryda łącząca elementy poszczególnych gałęzi prawa. Nie ulega wątpliwości, że w dzisiejszej rzeczywistości prawnej odnalezienie czysto „administracyjnych” norm staje się w zasadzie niemożliwe. Zjawisko przenikania się poszczególnych gałęzi normatywnych – wydawałoby się, charakteryzujących „wyjątkową” specyfikę danej gałęzi prawa – stworzyło swoisty paradygmat pozwalający ustawodawcy dopasowywać poszczególne instrumenty prawne (pozornie zastrzeżone dla konkretnej metody regulacji). W tym kontekście zjawisko i pojęcie kodyfikacji nabiera nowej swoistej specyfiki. Stąd też wydaje się, że coraz aktualniejsze staje się pytanie postawione swego czasu przez Zbigniewa Cieślaka: czy w obecnej sytuacji społeczno-prawnej – istniejącego (wzrastającego?) stopnia komplikacji materii prawa administracyjnego, celów i zamierzeń państwa, reakcji na dokonujące się zjawiska społeczne, konieczności wykładni i stosowania prawa administracyjnego procesowego – potrzebna jest nowa regulacja prawna?¹ Stopień komplikacji materii prawa administracyjnego sprowadza się nie tylko do transkodeksowej migracji norm o charakterze administracyjnoprawnym², lecz także coraz bardziej nasilającego się zjawiska konwergencji norm o charakterze prywatno- i publiczno-prawnym, nazywanym publicyzacją prawa prywatnego (lub odwrotnie – prywatyzacją prawa publicznego)³.

¹ Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego? Między kreacją a renowacją. Jedenaście kwestii podstawowych – głos w dyskusji*, (w:) *Szkice z zakresu procedury administracyjnej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, tom III, red. K.A. Wąsowski, K. Zalaśńska, Kraków 2014, s. 9.

² Szeroko o tym zjawisku: T. Bąkowski, *Transkodeksowa migracja regulacji administracyjnoprawnych*, (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 45 i n.

³ W tym temacie obszerna literatura przedmiotu, m.in.: A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010;

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, pojęcie „kodeks” pochodzi od łacińskiego „codex” (względnie „caudex”) i w podstawowym rozumieniu oznacza księgę lub spis (spis ten winien być zresztą wykonany na drewnianej tabliczce ze względu na to, iż drugie powszechne znaczenie wyrazu to „pień drzewa”)⁴. W języku prawniczym mianem kodeksu nazywa się usystematyzowany zbiór przepisów prawnych stanowiących zrab regulacji o podstawowym znaczeniu w określonej dziedzinie⁵. Procesem (uporządkowanym zestawieniem czynności), który ma doprowadzić do powstania kodeksu, jest kodyfikacja, której celem jest spisanie „w jednej księdze” owego „usystematyzowanego zbioru przepisów prawnych stanowiących zrab regulacji o podstawowym znaczeniu w określonej dziedzinie”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kodyfikacja winna być twórczym ustawowym unormowaniem określonych stosunków życia społecznego w sposób względnie wyczerpujący⁶. Zaznacza się jednocześnie, że kodyfikację należy odróżnić od „konsolidacji” (będącej porządkowaniem obowiązującego prawa, zmierzającym do zespolenia w jednym, nowym akcie normatywnym dotychczas obowiązujących norm, rozproszonych w wielu aktach prawnych), a także od „unifikacji” (czyli zespalania i ujednolicania w możliwym zakresie nieraz przypadkowo i niepotrzebnie zbyt zróżnicowanych rozwiązań prawnych, tak aby wyrażały one to, co względnie trwałe, typowe i konieczne) oraz od „kompilacji” (łączenia norm w zbiory bez zmiany ich pierwotnej treści)⁷. Nietrudno zauważyć, że idea skodyfikowania danej dziedziny prawa przybiera postać modelu idealnego (którego osiągnięcie zdaje się wręcz niemożliwe), będącego wskazówką dla normodawcy. Proces ten staje się swego rodzaju instrumentem do konsolidowania przepisów stanowiących pewien system rozwiązań normatywnych⁸.

Kryzys prawa administracyjnego? Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, tom 3, red. A. Doliwa, D. Kijowski, S. Prutis, P. Suwaj, Warszawa 2012; a także: K. Wąsowski, *Administracyjnoprawne aspekty zbiorowego zarządu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. Zmiana paradygmatu?*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, tom IV, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015, s. 238–239.

⁴ Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 7.

⁵ A. Wasilewski, *ibidem*; zob. także: T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32, s. 530–531.

⁶ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa...*, *op. cit.*, s. 8.

⁷ *Ibidem*, s. 9–10.

⁸ Por. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 518.

W takich warunkach swoistym paradygmatem stało się konsolidowanie i kodyfikowanie norm o charakterze proceduralnym (wskazujących reguły postępowania). Jednakże trzeba podkreślić, że owa konsolidacja (oparta na zarysie postępowania zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego) nie dotyczyła wszystkich rodzajów postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej. Skupiona została przede wszystkim (nie licząc „ukodeksowanej” procedury wydawania zaświadczeń oraz realizacji petycji) wokół spraw rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej, zwanych postępowaniami jurysdykcyjnymi⁹. Poza zunifikowanym systemem kodeksu pozostają procedury stosowane przez organy administracji publicznej w zakresie jej działania w sferze wewnętrznej¹⁰, w tym tzw. małej legislacji¹¹, oraz całość działań z tzw. sfery dominium¹². Natomiast sam system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest modyfikowany przez erodujące go procedury o charakterze regulacyjnym i hybrydalnym¹³. W rezultacie narasta przez to zjawisko dekodyfikacji procedur administracyjnych, które stopniowo stają się autonomiczne wobec siebie, coraz mocniej zaznaczając swoją odrębność i niekoherentność z pierwotnym rdzeniem kodeksowym¹⁴. Dodatkowo ową erupcję skodyfikowanego postępowania administracyjnego (nawet rozumianego w sensie ścisłym jako postępowanie jurysdykcyjne) potęguje rozwijający się swoisty system innych aktów lub czynności z zakresu

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, i przywoływana tam literatura.

¹⁰ Zob. W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Warszawa 1991.

¹¹ Zob. *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2010.

¹² Zob. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3.

¹³ Więcej na ten temat: M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce administracyjnego prawa procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawoporównawcze*, (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 121 i n.

¹⁴ O samym zjawisku dekodyfikacji szerzej zob.: E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie ordynacji podatkowej*, (w:) *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1998, s. 218 i n.; także por.: K. Wąsowski, *O dekodyfikacji kodeksu postępowania administracyjnego na przykładzie procedury koncesyjnej na nadawanie programów radiowych lub telewizyjnych*, (w:) *Szkice z zakresu procedury administracyjnej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, tom III, red. K. Wąsowski, K. Zalasinska, Kraków 2014, s. 193 i n.

administracji publicznej, odnoszących się do praw-obowiązków obywateli, a nie „ubranych” w formę decyzji administracyjnej¹⁵.

II.

W dwudziestoleciu międzywojennym, a w zasadzie jeszcze w trakcie Wielkiej Wojny, wraz z chwilą przejmowania władzy przez czynniki polskie na terenach opuszczanych przez zaborców, rozpoczęła się praca nad unifikacją polskiego systemu prawnego. Działania te objęły swym zasięgiem także nowo tworzoną polską procedurę administracyjną. Proces kodyfikowania został zapoczątkowany uchwaleniem Ustawy z 1 sierpnia 1923 w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych¹⁶, ujednolicającej tok instancyjny w sprawach administracyjnych na obszarze całego terytorium nowo powstałego państwa polskiego. Należy zauważyć, że zgodnie z wówczas obowiązującą tendencją skupianie procedury administracyjnej w jednym, spójnym akcie prawnym następowało po uprzednim uregulowaniu zasad postępowania w zakresie sądowej kontroli administracji¹⁷.

Właściwe prace kodyfikacyjne podjęła Komisja Wniosków Ustawodawczych przy Prezydium Rady Ministrów, która na posiedzeniu 19 stycznia 1926 roku powołała specjalną podkomisję do opracowania projektu właściwej ustawy (podkomisja ta rozpoczęła pracę 3 lutego 1926 i odbyła 12 posiedzeń plenarnych)¹⁸. Zwieńczenie tych prac nastąpiło w chwili wydania 22 marca 1928 przez Prezydenta RP Rozporządzenia o postępowaniu

¹⁵ Szerzej na ten temat zob.: Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018; także: A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006; M. Oleś, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2017; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

¹⁶ Dz.U. nr 91, poz. 712; J. Pokrzywnicki, *Popularyzacja postępowania administracyjnego i źródła jej interpretacji*, „Gazeta Administracyjna” 1947, nr 10; por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 40; także: B. Adamiak, *Dekodyfikacja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 33–34.

¹⁷ Szerzej na ten temat: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa 1999; także: D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1998.

¹⁸ Za: J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego*, (w:) *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, tom 9, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017, s. 66.

administracyjnym¹⁹. Zasadniczy cel rozporządzenia sprowadzał się do ujednoczenia procedury administracyjnej na terenie całego państwa polskiego (we wszystkich trzech dawnych zaborach). Jednakże już w samej kodyfikacji – na skutek zabiegów przedstawicielstw poszczególnych resortów – zawarto szereg wyłączeń, skutkujących powstaniem odrębnych, autonomicznych procedur administracyjnych²⁰. Zharmonizowane postępowanie administracyjne miało „nie rozciągać się” na postępowania administracyjne prowadzone przez władze wojskowe²¹, prowadzone w sprawach dotyczących państwowych podatków bezpośrednich i pośrednich, opłat stemplowych, ceł i monopolów²², w sprawach załatwianych przez placówki dyplomatyczne i konsularne²³, w sprawach należących do właściwości władz górniczych²⁴, w sprawach karno-administracyjnych²⁵, w sprawach dyscyplinarnych²⁶, w sprawach „sporno-administracyjnych” w województwach: poznańskim, pomorskim i śląskim²⁷, w sprawach „likwidacji majątków prywatnych niemieckich w wykonaniu Traktatu Pokoju podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami”²⁸. Poza tymi wyłączeniami zagwarantowano autonomię proceduralną postępowaniom prowadzonym przez tzw. kolegia współdziałające²⁹, przez podmioty podległe Ministrowi Reform Rolnych³⁰, a także postępowaniom w sprawach ubezpieczeń społecznych³¹.

Jednocześnie z Rozporządzeniem o postępowaniu administracyjnym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał także 22 marca 1928 roku Rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji³². Tym samym niemal na samym początku podjętej próby skodyfikowania wyłączono z tego procesu także administracyjne postępowanie egzekucyjne.

¹⁹ Dz.U. nr 36, poz. 341.

²⁰ Zob. art. 112–116 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym.

²¹ Zob. art. 112 pkt a rozporządzenia.

²² Zob. art. 112 pkt b rozporządzenia. Warto podkreślić, że postępowania podatkowe zostały zharmonizowane w Ustawie z dnia 15 marca 1934 roku Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 39, poz. 346 ze zm.).

²³ Zob. art. 112 pkt c rozporządzenia.

²⁴ Zob. art. 112 pkt d rozporządzenia.

²⁵ Zob. art. 113 pkt a rozporządzenia.

²⁶ Zob. art. 113 pkt b rozporządzenia.

²⁷ Zob. art. 113 pkt c rozporządzenia.

²⁸ Zob. art. 113 pkt d rozporządzenia.

²⁹ Zob. art. 114 rozporządzenia.

³⁰ Zob. art. 115 rozporządzenia.

³¹ Zob. art. 116 rozporządzenia.

³² Dz.U. nr 36, poz. 342 ze zm.

Fundamentami przyjętej w II Rzeczypospolitej kodyfikacji (unifikacji) procedur administracyjnych stały się dwie podstawowe kategorie: interes prawny jednostki oraz sprawa administracyjna powiązana z formą orzeczenia wydawanego przez organ administracji³³. Stąd też wyłączenia zastosowane w samym Rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym, jak i odrębna regulacja administracyjnego postępowania przymusowego (egzekucyjnego). Tam gdzie normodawca nie chciał utrzymywać gwarancji procesowych podmiotów administrowanych zawartych w relacji interesu prawnego jednostki w ramach sprawy administracyjnej (chciał je określić inaczej niż w kodeksowym wzorcu), dokonywał alienacji (a przez to dekodyfikacji) danej procedury administracyjnej. Warto wskazać, że przy dokonywaniu jakiegokolwiek z tych wyłączeń spod wzorcowego uregulowania postępowania administracyjnego nie wskazywano odrębnych powodów aksjologicznych, tak charakterystycznych dla takiej procedury, że nakazywałyoby to jej oddzielenie się od zasadniczej regulacji unifikacyjnej³⁴.

III.

Po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w sowieckiej strefie wpływów, co miało wpływ na swoiste zawieszenie stosowania przedwojennej kodyfikacji proceduralnej przez organy władzy i administracji państwowej. Doszło wręcz do odrzucenia uznawania gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego (czy szerzej: honorowania interesu prawnego podmiotów administrowanych)³⁵ i wystąpiło zjawisko określane w doktrynie mianem „folwarków procesowych”³⁶. Powrót do tego – przedwojennego – paradygmatu nastąpił dopiero pod koniec lat 50. XX wieku przy pracach nad nową kodyfikacją postępowania administracyjnego. Pierwsze powojenne opracowanie Kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiła w 1957 roku Komisja Prawa Administracyjnego działająca przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich³⁷. Następnie Prezes Rady Ministrów swoim zarządzeniem nr 16 z 28 stycznia 1958 roku powołał komisję do opracowania

³³ Por. Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny...*, op. cit., s. 10; także: W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.

³⁴ Por. J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego...*, op. cit., s. 57 i n., oraz przywoływana tam literatura.

³⁵ Por. Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny...*, op. cit., s. 10.

³⁶ J. Pokrzywnicki, *Popularyzacja postępowania administracyjnego i źródła jej interpretacji*, „Gazeta Administracyjna” 1947, nr 10.

³⁷ Podaje za: J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego...*, op. cit., s. 72–73.

projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym³⁸. Po dość szerokich – jak na owe czasy – konsultacjach (głównie międzyresortowych) oraz wprowadzeniu wielu poprawek³⁹ Sejm uchwalił 14 czerwca 1960 ustawę zawierającą pierwszy polski Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰. Kodyfikacja ta oparła się – podobnie jak unifikacja przedwojenna – na fundamencie relacji interesu prawnego względem strony postępowania⁴¹, koncentrując swoje rozwiązanie na kompleksowym uregulowaniu postępowania jurysdykcyjnego powiązanego z formą prawną decyzji administracyjnej. Zakres kodyfikacji powojennej był zdecydowanie szerszy niż tej z 1928 roku, gdyż nie tylko obejmował postępowanie jurysdykcyjne, lecz także regulował swoistą funkcję kontrolną prokuratora w postępowaniach administracyjnych oraz czynności procesowe w zakresie skarg i wniosków.

Pomimo że w art. 1 pierwotnego brzmienia kodeksu wyrażnie objęto zakresem jego obowiązywania każdą indywidualną sprawę z zakresu administracji państwowej, to kodyfikacja ta zawierała szereg wyłączeń o charakterze przedmiotowym. Mianowicie poza wyłączeniem stosowania postanowień kodeksu (na zasadzie wzajemności) do podmiotów korzystających z przywilejów dyplomatycznych (art. 193) kodeks wyłączał postępowania: w zakresie arbitrażu gospodarczego, o charakterze karno-administracyjnym, karno-skarbowym, prowadzone przez komisje rozjemcze, w zakresie ubezpieczeń społecznych i rent, dyscyplinarne, podatkowe, prowadzone przez organy administracji wojskowej czy choćby patentowe⁴². Kodeks postępowania administracyjnego nie obejmował swoją kognicją w zakresie jurysdykcyjnym także postępowań w sprawach: powszechnego obowiązku obrony, ciężarów publicznych świadczonych na rzecz państwa oraz odpowiedzialności majątkowej za szkody wyrządzone w majątku państwowym⁴³. Dodać także wypada, że niedługo po skodyfikowaniu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego powojenny ustawodawca zdecydował się na kontynuowanie oddzielnego regulowania kwestii egzekucyjnego postępowania administracyjnego, uchwalając 17 czerwca 1966 roku Ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁴.

Kluczowa nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, w swoich zamierzeniach mająca na celu „domknięcie”

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Dz.U. nr 30, poz. 168.

⁴¹ Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny...*, op. cit., s. 10.

⁴² Por. art. 194 § 1 pierwotnej wersji Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴³ Por. art. 194 § 2 pierwotnej wersji Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴⁴ Dz.U. nr 24, poz. 151 ze zm.

systemu, nastąpiła 31 stycznia 1980 roku, gdy Sejm PRL uchwalił Ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵. W wyniku tej zmiany wprowadzono przede wszystkim procedury kontroli sądowno-administracyjnej oraz uproszczoną procedurę wydawania zaświadczeń. Skutkiem unifikacyjnym tej nowelizacji było „rozciągnięcie” jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na postępowania podatkowe i w sprawach ubezpieczeń społecznych⁴⁶. W zakresie wyłączenia spod jurysdykcyjnej regulacji kodeksowej pozostały postępowania arbitrażowe i karno-skarbowe⁴⁷, a także te w sprawach: powszechnego obowiązku obrony (należące do właściwości wojskowej administracji państwowej), dyscyplinarnych, dyplomatycznych i konsularnych⁴⁸. W odrębny sposób zostały wyłączone także procedury „wewnątrzadministracyjne” odnoszące się do relacji ustrojowych pomiędzy organami administracji państwowej oraz procedur urzędniczych⁴⁹.

IV.

Po pamiętnym roku 1989 nie nastąpiła zasadnicza zmiana myślenia o wprowadzeniu jednolitej, całościowo skodyfikowanej procedury administracyjnej. Ostatnie ponad 40 nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczyło przede wszystkim technicznych kwestii usprawnienia procedury administracyjnej. W tym czasie wyemancypowała się procedura podatkowa (zarówno w zakresie postępowania jurysdykcyjnych, jak i niejurysdykcyjnych postępowania kontrolnych)⁵⁰, a także wyodrębniona od Kodeksu postępowania administracyjnego procedura sądowno-administracyjnej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych⁵¹. Administracyjna procedura egzekucyjna stanowi nieustannie odrębną materię ustawową.

⁴⁵ Dz.U. nr 4, poz. 8. Należy przy tym dodać, że w wyniku tej nowelizacji nastąpiła zmiana numeracji poszczególnych artykułów w kodeksie.

⁴⁶ Por. J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego...*, op. cit., s. 78.

⁴⁷ Art. 3 § 1 k.p.a. w wersji z 1980 roku.

⁴⁸ Zob. art. 3 § 2 k.p.a. w wersji z 1980 roku.

⁴⁹ Zob. art. 3 § 3 k.p.a. w wersji z 1980 roku.

⁵⁰ Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.).

⁵¹ Najpierw Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.), a następnie Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) oraz Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271).

Poza kodyfikacją pozostają także zróżnicowane administracyjne procedury kontrolne⁵².

Na przełomie XX i XXI wieku w polskim ustawodawstwie pojawiło się szereg unormowań procedur administracyjnych o charakterze regulacyjnym i hybrydowym⁵³, co dodatkowo pogłębia proces dekodyfikacji procedury administracyjnej w Polsce.

Jedną z ostatnich modyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzona nowelą z 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁵⁴, wyraźnie wskazuje na pewne zamiary ustawodawcy, które sprowadzają się do nakładania na organy administracji publicznej wydające rozstrzygnięcia obowiązku szybkiego działania, zwiększenia jawności, transparentności takich działań oraz adekwatności skutków prawnych działań do przyczyn ich podejmowania⁵⁵. Zapewnienie pożądanego stanu rzeczy mają zapewnić nowe instytucje procesowe, w które został wyposażony Kodeks postępowania administracyjnego, takie jak chociażby procedura uproszczona, powiązana z milczącym załatwieniem sprawy i fikcją prawną rozstrzygnięcia, mediacyjność prowadzenia postępowania, kryteria przesłanek miarkowania sankcji administracyjnych. Instrumentarium to jednakże nie prowadzi do zespolenia i unifikacji poszczególnych postępowań administracyjnych w jednym kodeksie, a jedynie stanowić ma swoistą propozycję dla ustawodawcy, który nie jest związany taką kodeksową ofertą przy konstruowaniu sposobów proceduralnej realizacji obowiązków-uprawnień o charakterze materialnoprawnym.

Należy także zauważyć, że procedura skargowo-wnioskowa (uregulowana w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego) w ostatnim czasie uległa także swoistemu rozproszeniu, gdyż ustawodawca uchwalił 11 lipca 2014 roku Ustawę o petycjach⁵⁶, która w wielu miejscach powiela, ale także modyfikuje utrwaloną – jak by się wydawało – kodeksową procedurę petycyjną, co z kolei w naturalny sposób powoduje jej dekodyfikację.

W ostatnim czasie widoczne jest coraz intensywniejsze zjawisko regulowania normatywnego incydentalnych czy nawet doraźnych kwestii szczegółowych w trybie tzw. specustaw, które

⁵² Pewne rozstrzygnięcia kontrolne zostały objęte kontrolą sądowno-administracyjną na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednakże spora grupa takich rozstrzygnięć unika jakiegokolwiek kontroli (zarówno instancyjnej, jak i sądowno-administracyjnej).

⁵³ Szerzej na ten temat zob.: M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce...*, op. cit., s. 121 i n.

⁵⁴ Dz.U. poz. 935.

⁵⁵ Por. uzasadnienie projektu ustawy – druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji.

⁵⁶ Dz.U. poz. 1195 ze zm.

wprowadzają szereg znacznych modyfikacji dotyczących kwestii tak fundamentalnych dla ogólnej, jurysdykcyjnej, kodeksowej procedury administracyjnej, jak usunięcie możliwości nadzwyczajnej weryfikacji rozstrzygnięcia, skracanie terminu odwołania czy też znaczne ułatwienia dla organu prowadzącego postępowanie w doręczaniu pism procesowych⁵⁷.

Przyczyn takiego stanu rzeczy – określanego jako „dezintegrację” norm administracyjnych procesowych – upatruje się w wyraźnie widocznej obecnie tendencji do procesowego separatyzmu resortowego, przejawiającego się w tworzeniu „własnych” przepisów prawnych, a ta wielość partykularnych regulacji proceduralnych wyklucza z kolei wypracowanie jednolitych standardów ustalających relację jednostki (podmiotu administrowanego) względem podmiotów administrujących⁵⁸.

V.

W przedstawionym wyżej stanie rzeczy trudno się nie zgodzić ze stwierdzeniem, że obecna skala wyłączeń regulacji kodeksowych w zakresie procedury administracyjnej jest na tyle znaczna, że obawy, iż mamy do czynienia z nasileniem tendencji dekodyfikacyjnych, jest uzasadniona⁵⁹. Czy jednak po niemal stu latach od stworzenia w niepodległej Polsce, wyzwolonej spod jarzma zaborców, jednolitej dla całego terytorium procedury administracyjnej należy zarzucić myśl o jej całościowej i jednolitej kodyfikacji? Z punktu widzenia doktrynalnego taka konstatacja wydaje się przedwczesna. Paradoksalnie dzisiejszy zatamizowany i zdekodyfikowany obraz postępowania administracyjnego pokazuje wyraźnie to, że istnieją możliwości jego pełnej unifikacji. Z formalnego punktu widzenia nie ma bowiem przeszkód, aby w jednym akcie (kodeksie) zawrzeć regulacje dotyczące stosowania różnego rodzaju form rozstrzygania spraw (zarówno decyzji administracyjnej, jak i „niedecyzyjnych” działań władczych administracji, a także organizacyjnych – w sferze wewnętrznej i zewnętrznej czy wręcz w sferze zwanej „dominialną”). W jednolitym akcie

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob.: D. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.*, (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 144–145.

⁵⁸ Por. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego a sądowa kontrola administracji publicznej*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 44. Tezy te popierają również inni autorzy, np.: T. Bąkowski, *Transkodeksowa migracja...*, op. cit., s. 45 i n.

⁵⁹ Zob. D. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji...*, op. cit., s. 152.

można znaleźć miejsce także na ramową regulację procedur regulacyjnych (włączając w to także tzw. małą legislację) czy hybrydowych (z odniesieniem ich do kontroli rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego przez sądy powszechne) oraz postępowań o charakterze kontrolnym, weryfikacyjnym, audytowym czy sprawdzającym. W dzisiejszym stanie prawnym wydaje się, że najwyraźniejszym kryterium definiującym szeroko pojęte postępowanie administracyjne jest to podmiotowe (relacja: podmiot administrujący wobec podmiotu administrowanego). Nawet tak wyemancypowane w ostatnich dziesięcioleciach postępowania podatkowe nie wypracowały sposobu postępowania w sprawach podatkowych wyraźnie odmiennego od tradycyjnej, inkwizycyjnej metody kodeksowej⁶⁰. Obserwując tworzenie coraz to nowych i odseparowanych od Kodeksu postępowania administracyjnego norm procesowych w zakresie wydawania rozstrzygnięć (lub wywoływania innych skutków prawnych) przez podmioty administrujące, trudno nie odnieść wrażenia, że głównym motywem są kwestie natury politycznej, o mniej lub bardziej prakseologicznym charakterze, a nie względy natury prawnej danego uregulowania. Bez względu na naturalne różnice materialnoprawnych treści różnych typów zachowań podmiotów administracyjnych, które mogą i powinny być modyfikowane poprzez stanowienie norm o charakterze materialnoprawnym, ustalenie dla nich uniwersalnych, skodyfikowanych ram proceduralnych przede wszystkim zależy od tzw. woli politycznej (mieści się bowiem w pojęciu „autonomii woli ustawodawcy”, wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej).

Na koniec wróćmy jeszcze do pytania postawionego przez Zbigniewa Cieślaka, czy Polsce potrzebny jest nowy Kodeks postępowania administracyjnego? W moim przekonaniu można na nie odpowiedzieć twierdząco. Wymaga to jednak zmiany dotychczasowego paradygmatu, na którym dzisiaj opiera się polska regulacja kodeksowa. Obowiązujące założenia oparte na relacji interesu prawnego jednostki wobec konstrukcji sprawy administracyjnej należałoby zastąpić rozwiązaniem opartym na relacji organ-wartość⁶¹. Niewątpliwie aksjologiczna analiza daje większą elastyczność legislacyjną w zakresie realizacji pożądaných celów (gdyż to właśnie cel miałby stanowić tutaj istotę regulacji,

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob.: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

⁶¹ Zob. Z. Cieślak, *Czy Polsce potrzebny...*, op. cit., s. 10–11. Jak wskazuje ten autor: „taka relacja umożliwia oderwanie się od kategorii interesu prawnego jako przesłanki postępowania (...) i spojrzenia na procedury w administracji od strony zdefiniowanych przez ustawodawcę wartości i sposobów ich realizowania”.

a nie techniczno-prawne środki jego osiągnięcia) i zdaje się nie być tak bardzo uzależniona od autorskich koncepcji doktrynalnych, które w dobie coraz bardziej widocznej konwergencji gałęzi prawa niezwykle trudno utrzymywać we względnej stałości, tak ważnej dla upowszechniania spójnej interpretacji norm zachowania.

Rekompensata publiczna jako sposób usunięcia skutków naruszeń zakazów i środek represyjny w prawie ochrony konkurencji i konsumentów

BEATA WIECZERZYŃSKA

Doktor

Zakład Prawa Prywatnego i Gospodarczego

Katedra Prawa

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny

im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

Streszczenie

Jednym z podstawowych zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest podejmowana w interesie publicznym ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów. W dotychczasowej praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK w sprawach naruszeń zbiorowych interesów konsumentów akcent położony był na funkcję restytucyjną oraz represyjną, jednak od 2015 roku organ w swoim orzecznictwie zaczął częściej uwzględniać nowe rozwiązanie – rekompensatę publiczną, czyli zobowiązanie przedsiębiorcy do zapłaty określonej sumy na rzecz konsumentów czy też zapewnienia konsumentom na koszt przedsiębiorcy innych świadczeń mających wartość finansową, wywodząc swoje kompetencje w tym zakresie z przepisów u.o.k.k. dających mu możliwość określenia „środków usunięcia trwających skutków naruszenia” przy decyzjach o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Stosowanie przez Prezesa UOKiK tego instrumentu budzi poważne wątpliwości systemowe, zwłaszcza podobieństwo rekompensaty publicznej do środka represyjnego nakładanego bez wystarczającej podstawy prawnej, co przeczy kapitalnym zasadom polskiego i innych cywilizowanych porządków prawnych – przede wszystkim zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a w ramach niej zasadzie legalizmu i określoności prawa czy wreszcie zasadzie *nulla poena sine lege*. Nie negując samej idei i celowości orzekania rekompensaty publicznej, trzeba rekomendować konieczność pilnej interwencji ustawodawcy, po to by tę wyraźną podstawę prawną możliwości działania organu w sprawach ZIK dokładnie określić, przydając jej waloru zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi przy pełnej ochronie rzeczywistego dobrobytu konsumentów.

Abstract

One of the basic tasks of the President of the Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK) is, in the public interest, to protect the interests of entrepreneurs and consumers. In the current decision-making practice in the cases of infringements of collective consumer interests of the President of UOKiK, the emphasis was put on restitution and repressive functions, but since 2015 the body in its case law began to take into account the new solution – public compensation, i.e., undertaking the entrepreneur to pay a specific sum to consumers or also provide consumers at the expense of the entrepreneur with other services having financial value, deriving their competence in this respect from the provisions of UOKiK, giving him the option of specifying „remedies for the continuing consequences of the infringement” when deciding whether the practice is considered to violate ZIK. The application of this instrument by the President of UOKiK raises serious systemic doubts, especially the similarity of public compensation to a repressive measure imposed without a sufficient legal basis, which contradicts the capital's principles of Polish and other civilized legal orders, that is the principle of a democratic state of law, and under it, the principle of legalism and specificity of law and finally basically *nulla poena sine lege*. Without denying the very idea and purposefulness of adjudicating public compensation, it is necessary to recommend the urgent intervention of the legislator to clearly define the legal basis for the organ's ability to act accurately, giving its value to compliance with fundamental constitutional principles, while fully protecting the real consumer welfare.

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest podejmowana w interesie publicznym ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów. Zatem przez interwencję Prezesa UOKiK ochrona uaktywnia się w razie zagrożenia interesu publicznego. Decyzje tego organu, w szczególności w sprawach ochrony zbiorowych interesów konsumentów (ZIK), realizują funkcje restytucyjne (przywrócenie stanu sprzed naruszeń), edukacyjno-informacyjne (publikacja decyzji), kompensacyjne (określenie środków usunięcia skutków naruszeń) i represyjne (kary pieniężne).

W dotychczasowej praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK akcent położony był na funkcje restytucyjną oraz represyjną. Jednak od 2015 roku, wobec tego, że kary nakładane na przedsiębiorcę nie rekompensują straty konsumenckiej powstałej w wyniku stosowania przez niego niedozwolonej praktyki, a także są niekiedy znacznie obniżane przez SOKiK, Prezes UOKiK w swoim orzecznictwie zaczął częściej uwzględniać nowe rozwiązanie – rekompensatę publiczną, czyli zobowiązanie przedsiębiorcy do zapłaty określonej sumy na rzecz konsumentów czy też zapewnienia konsumentom na koszt przedsiębiorcy innych świadczeń mających wartość finansową. Rekompensata publiczna stanowi więc rodzaj przysporzenia konsumenckiego – korzyści dla konsumenta wynikających z decyzji UOKiK. Obejmuje ona zarówno usunięcie dotychczasowych skutków niedozwolonej praktyki (działa *ex tunc*), jak i samo wyeliminowanie szkodliwego działania, a dzięki temu – jego negatywnych efektów w przyszłości. Zatem widoczna jest zmiana polityki decyzyjnej Prezesa UOKiK z położeniem akcentów na restytucję oraz pewną kompilację kompensacji i represji, rekompensata publiczna wymaga bowiem od przedsiębiorcy poniesienia kosztów.

Stosowanie przez Prezesa UOKiK tego instrumentu budzi wątpliwości systemowe w zakresie jego zgodności ze standardami konstytucyjnymi – zwłaszcza zasadą legalizmu, zasadą pewności prawa, określoności kar czy wreszcie wymiaru cywilnoprawnego rekompensaty, do czego organ ten nie jest upoważniony.

Celem artykułu jest analiza praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK w zakresie orzekania rekompensaty publicznej pod kątem

zgodności ze standardami konstytucyjnymi i jej podstaw uregulowanych w Ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. Praktyka decyzyjna Prezesa UOKiK w zakresie orzekania rekompensaty publicznej

Jak już wspomniano, datujące się od 2015 roku intensywne stosowanie przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jest nowym kierunkiem polityki tego organu w sprawach ochrony zbiorowych interesów konsumentów (ZIK)¹, na co wskazują nie tylko praktyka decyzyjna, lecz także liczne deklaracje składane w przestrzeni publicznej². Wzmocnienia stosowania tego instrumentu nie sugeruje jednak treść dokumentu *Polityka konsumencka na lata 2014–2018*³. Jednak potrzebę zmiany kierunku polityki w tym zakresie UOKiK uzasadnia następująco: „z jednej strony znaczne obniżanie przez sądy wysokości nakładanych przez UOKiK na przedsiębiorców kar pieniężnych, co powoduje po stronie Prezesa UOKiK konieczność weryfikacji polityki karania, gdyż funkcja represyjna nie jest realizowana. Z drugiej strony UOKiK skonstatował, że eliminacja naruszeń nie ma charakteru trwałego, przez co cały czas mamy do czynienia z dużą liczbą zjawisk «antykonsumenckich». Również z perspektywy konsumentów kary pieniężne nie są odbierane jako efektywne, gdyż – po pierwsze – po ich obniżeniu nie jest realizowany cel kary – prewencji ogólnej i szczególnej, po drugie, nie poprawiają indywidualnej sytuacji konsumenta, nie rekompensują straty konsumenckiej. Stąd Prezes UOKiK wskazuje na decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako źródło przysporzenia konsumenckiego. W ocenie UOKiK przysporzenie konsumenckie należy rozpatrywać w dwóch wymiarach. Stwierdzenie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wywołuje efekt na przyszłość, gdyż

1 Choć we wcześniejszych latach Prezes UOKiK nie stronił także od rekompensaty publicznej, zwłaszcza w decyzjach zobowiązujących wydawanych na podstawie art. 28 u.o.k.k., czego przykładem mogą być decyzje w sprawach ZIK: RWR-47/2011, RWR-49/2011, DDK-18/2011, RBG-32/2014, a także w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, np. DOK-1/2010 *Cyfrowy Polsat* – dostępne na uokik.gov.pl

2 Zob. Pismo Prezesa UOKiK z dnia 19.07.2017, nr DOIK-054-28/17/PM, w sprawie odpowiedzi na zapytanie posła A. Maciejewskiego, s. 7 i n., <http://orka2.sejm.gov.pl/INTS.nsf/klucz/283B8401/%24FILE/z03345-o1.pdf> (dostęp: 18.06.2018), Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (26.10.2015) czy Rekompensata publiczna w orzecznictwie UOKiK, wraz z prezentacją multimedialną dostępne na: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12156&news_page=1 (dostęp: 18.06.2018).

3 <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=14684>.

konsumentów nie będą narażeni na antykonsumencką praktykę (nie będą już ponosili kolejnych strat). Równocześnie środki usunięcia trwających skutków stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w tym rekompensata publiczna, działają wstecz, prowadząc do bezpośredniej rekompensaty konsumentowi poniesionych dotychczas strat”.

Realizując tak postawione założenia, Prezes UOKiK szczerze korzysta z rekompensaty publicznej na rzecz konsumentów, biorąc za podstawę swoje kompetencje do określania „środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów” wskazanych w art. 26–28 u.o.k.k.⁴

W tym miejscu należy przejść do analizy kilku decyzji Prezesa UOKiK z lat 2016–2018, tak by unaocznic praktykę orzeczniczą tego organu w omawianym tu zakresie i odpowiedzieć na pytanie, czym w istocie jest rekompensata publiczna, tzn. jakie są desygnaty tego pojęcia.

W lipcu 2016 roku Prezes UOKiK wydał decyzję⁵ na podstawie art. 27 ust. 1, ust. 2 i 4 w zw. z art. 26 ust.2 u.o.k.k. uznającą za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (ZIK) działania UPC Polska, polegające na informowaniu konsumentów będących stroną umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych o jednostronnej zmianie warunków tych umów przez podwyższenie opłaty abonamentowej o 7 zł brutto, w sytuacji braku złożenia przez konsumenta do określonego dnia oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy, mimo że w umowach o świadczeniu usług telekomunikacyjnych nie zostały wskazane przesłanki umożliwiające dokonanie przez UPC Polska jednostronnego podwyższenia opłaty abonamentowej w trakcie obowiązywania umowy. Obok relatywnie niskiej kary pieniężnej w wysokości 817 640 zł, na tego przedsiębiorcę nałożony został – jako środek usunięcia trwających skutków naruszenia ZIK – obowiązek zwrócenia każdemu konsumentowi 7 zł za każdy miesiąc, przez który konsument opłacił abonament w podwyższonej wysokości, aż do miesiąca poprzedzającego miesiąc wydania decyzji, i który poinformował UPC Polska o woli otrzymania zwrotu części zapłaconego abonamentu. Ponadto obciążył UPC obowiązkami publikacyjnym i informacyjnym na stronie internetowej i w poczytnym dzienniku ogólnopolskim. Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji (s. 36), zwrot poszczególnym konsumentom może być w różnej łącznej wysokości, co zależne jest od liczby miesięcy opłacania podwyższonego abonamentu, jednak z symulacji UOKiK wynika, że przy uwzględnieniu całego okresu opłaca-

4 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2018, poz. 798 – dalej jako u.o.k.k.

5 Decyzja RBG-5/2016 z dnia 29.07.2016, uokik.gov.pl (dostęp: 19.06.2018).

nia podwyższonego abonamentu (19 miesięcy) kwota zwrotu może wynieść 133 zł, co pomnożone przez liczbę abonentów (która jest tajemnicą przedsiębiorstwa) daje to, że: „UPC będzie zobowiązane do zwrotu konsumentom ok. [TP] mln zł”. W tym przypadku Prezes UOKiK zastosował najprostszy logiczny mechanizm – kwota podwyższenia abonamentu (7 zł) x liczba miesięcy x liczba abonentów/konsumentów. W zasadzie przedsiębiorca mógł go przewidzieć, zwłaszcza że był mu on sygnalizowany na etapie przedstawiania zobowiązań, których jednak ostatecznie organ nie przyjął. Widoczne jest tu, że wyraźna represja w postaci kary pieniężnej jest relatywnie niska, natomiast znacznym obciążeniem finansowym dla przedsiębiorcy będzie wywiązanie się z nałożonego obowiązku, włączając w to koszt obowiązku informacyjnego.

Nie zawsze jednak sprecyzowanie i wyliczenie rekompensaty publicznej dla konsumentów jest tak proste i organ korzysta z wartości uśrednionych, często zaproponowanych przez samego przedsiębiorcę, jako podstawy decyzji zobowiązującej. Przykład tak określonych wyraźnych przysporzeń konsumenckich odnaleźć można w decyzji z grudnia 2017 roku⁶, w której Prezes Urzędu wskazał, że Multimedia Polska stosowała praktyki naruszające ZIK, polegające na wprowadzaniu konsumentów w błąd co do terminu i okoliczności skorzystania z prawa odstąpienia od umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych zawartej na odległość i przewidującej odmienne od dotychczasowych warunki świadczenia tych samych usług oraz niepotwierdzaniu – w przypadku proponowania konsumentom zawarcia umowy przez telefon – treści proponowanej umowy utrwalonej na papierze lub innym trwałym nośniku przed złożeniem przez konsumenta oświadczenia o zawarciu umowy. Organ antymonopolowy nałożył na przedsiębiorcę szereg zobowiązań, w tym jak wyrażono się w punktach 2.3.-2.7. sentencji decyzji, zaoferowanie konsumentom „korzyści”, takich jak: pomniejszenie opłat za świadczone usługi o równowartość abonamentu za okres dwóch miesięcy lub zwrotu równowartości abonamentu za okres dwóch miesięcy, wyliczone jako średnia miesięczna dla zawartej przez danego konsumenta umowy, przy zawarciu której doszło do naruszenia ZIK; zwrot kosztów poniesionych w związku z nałożeniem na nich obowiązku zwrotu ulgi z tytułu rozwiązania umowy; zaoferowanie konsumentom dostępu do katalogu Filmowy Mix składającego się z 20 filmów, z którego konsument – w ciągu 3 miesięcy od daty uzyskania dostępu – będzie uprawniony do obejrzenia trzech dowolnie wybranych filmów bez ponoszenia opłat; w odniesieniu zaś do umów o świadczenie usług dostępu do internetu – dostępu przez dwa kolejne miesiące

⁶ Decyzja DOIK 7/2017 z dnia 15.12.2017, uokik.gov.pl (dostęp: 19.06.2018).

następujące po uzyskaniu dostępu – za pomocą otrzymanej karty SIM – do internetu mobilnego z pakietem danych 5 GB w każdym miesiącu, bez ponoszenia opłat. Natomiast w odniesieniu do umów o świadczenie usług telefonii komórkowej miało to być zaoferowanie pakietu 50 minut do wykorzystania za pomocą otrzymanej karty SIM w ciągu każdego z dwóch kolejnych miesięcy następujących po ich otrzymaniu i bez ponoszenia opłat. Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji: „zobowiązanie Multimedia do usunięcia skutków praktyk wskazanych w pkt I.1.1–I.1.3 rozstrzygnięcia niniejszej decyzji będzie polegało na przyznaniu konsumentom korzyści mających na celu zrekompensowanie im skutków stosowania przez Spółkę ww. praktyk”.

Trudno jest wyliczyć wartość pieniężną orzeczonych „korzyści”, zważywszy jednak na to, że na koniec 2017 roku ten operator sieci kablowej miał ok. 752 700 klientów i RGU (liczbę wszystkich usług świadczonych wszystkim abonentom) na poziomie 1 746 600 usług⁷, jest to znaczna suma, istotnie obciążająca przedsiębiorcę.

Inną jeszcze i dość ciekawą postacią przybrał środek nałożony w decyzji z grudnia 2017 roku⁸. Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą ZIK działanie Kancelarii Prawnej Proculus Sp. z o.o. polegające na: pobieraniu opłaty za usługę pośrednictwa finansowego, której wysokość narusza dobre obyczaje, nie była bowiem skalkulowana odpowiednio do wartości realizowanych świadczeń; nakłanianiu konsumentów do zawarcia umów o kredyt, których warunki nie odpowiadają wskazywanym przez konsumentów potrzebom i możliwościom spłaty zobowiązań, co narusza dobre obyczaje; a także przyjmowaniu od konsumentów weksli, wręczonych w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z umowy o świadczenie usług pośrednictwa finansowego, niezawierających klauzuli „nie na zlecenie” lub innej równoznacznej, co narusza dobre obyczaje. Obok łącznej kary pieniężnej za wskazane delikty administracyjne w wysokości 2 914 028 zł, na podstawie art. 26 ust. 2, w związku z art. 27 ust. 4 u.o.k.k., na Kancelarię Prawną Proculus Sp. z o.o. został nałożony obowiązek usunięcia trwających skutków naruszenia ZIK poprzez zwrot konsumentom oryginałów przyjętych od nich weksli, wręczonych w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z umowy o świadczenie usług pośrednictwa finansowego, niezawierających klauzuli „nie na zlecenie” lub innej równoznacznej. Jak wynika z uzasadnienia omawianej decyzji, wprowadzenie takiego rozwiązania miało zapobiegać przede wszystkim możliwym niekorzystnym skutkom, jakie dla konsu-

⁷ Dane z: <http://satkurier.pl/news/169109/multimedia-polska-spadek-liczby-klientow-wzrost-liczby-rgu.html> (dostęp: 20.06.2018).

⁸ Decyzja RWR 11/2017 z dnia 22.12.2017, uokik.gov.pl (dostęp: 19.06.2018).

mentów przynieść może przeniesienie praw z weksla przez indos i wprowadzenie ich do obrotu. Organ zauważył przy tym, że przedsiębiorca ma prawo dbać o swoje prawa i stosować zabezpieczenia na wypadek braku zapłaty wynagrodzenia. Te czynności powinny być jednak wykonywane z poszanowaniem słuszych praw konsumentów, przepisów prawa i dobrych obyczajów. Tymczasem Proculus przyjmował od konsumentów weksle zawierające klauzulę „na zlecenie”. Taka praktyka spółki może naruszać dobre obyczaje nakazujące, aby przedsiębiorca postępował względem konsumenta rzetelnie i z poszanowaniem jego słuszych interesów. Przedsiębiorca nie powinien przyjmować od konsumentów weksli, które kreują jego nadmiernie uprzywilejowaną pozycję prawną, gdyż narusza to obowiązek lojalnego i uczciwego zachowania. Takie postępowanie jest przejawem nadużycia posiadanej przewagi kontraktowej, ponieważ spółka zabezpieczała swoje interesy ekonomiczne kosztem konsumentów. Zatem w tym przypadku nie ma mowy o bezpośrednim, wymiernym w pieniądzu przysporzeniu, ale zlikwidowaniu nierówności kontraktowej w relacji B2C czy inaczej przywróceniu równowagi w tych relacjach.

Jedną z ostatnich decyzji w sprawach ZIK jest ta z marca 2018 roku⁹, w której organ ochrony konsumentów uprawdopodobnił to, że T-Mobile Polska SA stosowała praktyki naruszające ZIK. Polegały one na prezentowaniu w reklamach telewizyjnych i internetowych (emitowanych w ramach kampanii reklamowej pod hasłem „PIERWSZY PRAWDZIWIY NO LIMIT” i dotyczących możliwości łącznego skorzystania z usług nielimitowanych SMS-ów i MMS-ów do wszystkich krajowych sieci komórkowych) nielimitowanych rozmów do wszystkich krajowych sieci komórkowych oraz nielimitowanego internetu w ramach pakietu SMART XL dostępnego w ofertach promocyjnych w cenie 49,98 zł miesięcznie. Przekaz był skonstruowany w taki sposób, że komunikat określający warunki obowiązywania tej ceny wskazywał zbyt małą, nieczytelną czcionką, że po upływie określonego okresu należy do niej doliczyć opłatę 19,99 zł miesięcznie, a w reklamach radiowych nie zawarto wcale takiego komunikatu. Także nieczytelny dla konsumentów był komunikat, że wyrażenie zgody na otrzymywanie faktury wyłącznie w wersji elektronicznej skutkuje tym, że konsument uzyskuje rabat pomniejszający wysokość opłaty abonamentowej o 4,99 zł miesięcznie i tym samym udziela tzw. zgód marketingowych.

T-Mobile zobowiązał się (a organ to przyjął) do niepobierania opłaty 19,99 zł przez cały okres obowiązywania umowy, tj. do momentu jej rozwiązania przez konsumenta, a jeżeli konsument

⁹ Decyzja RKR-1/2018 z dnia 12.03.2018, uokik.gov.pl (dostęp: 20.06.2018).

już został nią obciążony – zwrotu w całości kwot uiszczonych przez konsumentów. Dodatkowo zobowiązanie dotyczyło wprowadzenia bezterminowego rabatu obniżającego wysokość miesięcznej opłaty abonamentowej o 4,99 zł dla abonentów, którzy nie udzielili zgody na otrzymywanie faktury wyłącznie w formie elektronicznej, oraz udzielenia bezterminowego rabatu obniżającego wysokość miesięcznej opłaty abonamentowej o 4,99 zł dla abonentów, którzy nie wyrazili tzw. zgód marketingowych. Podstawą prawną wskazaną w tej decyzji był art. 28 ust. 1 i 2 u.o.k.k. Jak uzasadniono w decyzji, takie zobowiązanie T-Mobile spowoduje, że „w aspekcie ekonomicznym konsumenci uzyskają realną korzyść”.

Należy zauważyć, że organ antymonopolowy stosuje rekompensatę publiczną nie tylko w sprawach konsumenckich (B2C), lecz także – choć znacznie rzadziej – w zakresie praktyk ograniczających konkurencję (relacje B2B), wszak zgodnie z art. 1 u.o.k.k. ma on za zadanie w interesie publicznym chronić także interesy przedsiębiorców. Wskazywaną przez organ podstawą prawną do nakładania tego rodzaju obowiązków na przedsiębiorcę w analizowanych tu relacjach B2B jest korzystanie ze „środków usunięcia trwających skutków stosowania praktyk ograniczających konkurencję” przewidzianych w art. 10 ust. 4 (o charakterze behawioralnym) lub ust. 5 (o charakterze strukturalnym) albo w art.12 ust.1 u.o.k.k. Przykładem może tu być decyzja z lutego 2010 roku¹⁰, w której wskazano, że Cyfrowy Polsat SA nadużywał pozycji dominującej na krajowym rynku sprzedaży praw do publicznego odtwarzania relacji z EURO 2008 przez narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących nieuzasadnione korzyści w związku z uzależnianiem sprzedaży tych praw od zakupu dekodera i usługi wsparcia technicznego (art. 9 ust. 2 pkt 6 u.o.k.k.). Cyfrowy Polsat zobowiązał się (decyzja w trybie art. 12 ust. 1 u.o.k.k.) do odkupienia dekoderek od przedsiębiorców, którzy wraz z zakupem praw do publicznego odtwarzania relacji z EURO 2008 je zakupili, za cenę zakupu 818 zł lub 513 zł (w zależności od modelu), a także zwrotu kosztów usługi wsparcia technicznego w kwocie 207 zł. W uzasadnieniu omawianej decyzji organ podniósł, że korzyści, jakie odniósł Cyfrowy Polsat z zakwestionowanej praktyki, są niewspółmiernie większe niż zyski kontrahentów, ponieważ mogli oni korzystać z dekoderek jedynie przez określony czas (tj. czas trwania EURO 2008), po którym dekoderek nie będzie umożliwiał odbioru żadnych programów, w tym nawet ogólnodostępnych, a więc staje się definitywnie bezużyteczny. Cyfrowy Polsat zawarł 1318 zakwestionowanych umów, jednak nie wskazano, ile z nich na poszczególne modele dekoderek. Licząc jednak dekoderek po najniższej cenie 513 zł i dodając

¹⁰ Decyzja DOK-1/2010 z dnia 12.02.2010, uokik.gov.pl (dostęp: 20.06.2018).

zwrot za usługę wsparcia technicznego, obciążenie dla Cyfrowego Polsatu wyniosło co najmniej 948 960 zł.

3. Pojęcie rekompensaty publicznej

„Rekompensata publiczna” nie jest pojęciem prawnym ani nie posługuje się nim żaden akt prawny. Do 2016 roku nie wspomina o nim żaden istotny komentarz do Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹. Do przestrzeni publicznej zostało wprowadzone wskazaną wyżej publikacją i stanowiskiem Prezesa UOKiK pn. *Rekompensata publiczna w orzecznictwie UOKiK (przyp. 2) oraz używane jest w stosunkowo nielicznym jeszcze piśmiennictwie*¹². Sam organ ochrony konsumentów w rzeczonyj publikacji używa go niekonsekwentnie, stosując zamiennie z „przysporzeniem konsumenckim” czy „rekompensatą straty konsumenckiej”. Nie jest zatem jasne to, czy nazwy te są synonimiczne, czy też zachodzi pomiędzy nimi inny związek, np. nadrzędności bądź podrzędności. Podobnie rzecz się ma w piśmiennictwie, choć pewną udaną próbę wyjaśnienia relacji tych pojęć podejmuje J. Marczak¹³, mówiąc, że przez „przysporzenie konsumenckie” należy rozumieć pewną formę wyrównania – w sferze majątkowej i mierzalnej – sytuacji konsumenta pogorszonej przez naruszenie jego praw lub interesów, tak że ta niekorzystna zmiana jest cofnięta oraz odwrócona

¹¹ Zob. np. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. C. Banaśński, E. Piontek, LexisNexis, Lex/el. 2009; K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Lex/el. 2014; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, wyd. II, C.H. Beck, Warszawa 2014; dopiero w komentarzu do art. 26 i 23c tej ustawy z 2016 roku (red. A. Stawicki, E. Stawicki, wyd. II, Wolters Kluwer, Lex/el.) wspomniane jest, że w praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK coraz częściej pojawia się „rekompensata publiczna”, ale bez zanalizowania tej instytucji.

¹² Na przykład G. Materna, *Rekompensata publiczna – nowy środek skutecznej eliminacji niepożądanego zjawiska rynkowego przez Prezesa UOKiK?*, referat przedstawiony podczas seminarium naukowego INP PAN w dniu 15.06.2016, za: J. Sroczyński, *UOKiK – co my z niego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumenckiego*, (w:) *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 196; Ł. Wroński, *Środki usuwania skutków stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w orzecznictwie UOKiK – wybrane zagadnienia dotyczące rekompensaty publicznej*, (w:) *Prawo konsumenckie...*, op. cit., s. 138–155; J. Marczak, *Dobrowolne przysporzenie konsumenckie na przykładzie decyzji zobowiązujących*, (w:) *Prawo konsumenckie...*, op. cit., s. 205–220; A. Szafran, J. Ulański, *Prejudycjalny charakter decyzji Prezesa UOKiK w indywidualnym sporze konsumenta z przedsiębiorcą*, (w:) *Prawo konsumenckie...*, op. cit., s. 156–181; R. Tomiczak, M. Kozaczek, *Rekompensata publiczna – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 1.

¹³ J. Marczak, *Dobrowolne przysporzenie...*, op. cit., s. 205.

w wystarczający sposób. Autor ten wskazuje ponadto, że do przysporzenia konsumenckiego dochodzi na skutek publicznoprawnego egzekwowania prawa ochrony konsumentów, zatem bardziej adekwatna jest tu nazwa „rekompensata publiczna” jako precyzyjniejsza i oddająca ducha oraz cel, tj. wyrównania straty, ale też zrównoważenie przewagi np. kontraktowej (a więc poza sferą majątkową, jak np. w przypadku orzeczenia zwrotu weksli w sprawie Proculus). Przyjmując to wyjaśnienie w niniejszym tekście, posłużono się pojęciem „rekompensata publiczna”.

Praktyka decyzyjna Prezesa UOKiK, choćby w sprawach przytaczanych powyżej, nie daje podstaw do budowy precyzyjnej definicji analizowanego pojęcia. O ile w uzasadnieniu decyzji w sprawie UPC mówi się o tym, że zobowiązanie UPC „powinno również zmierzać do pełnego zrekompensowania konsumentom skutków bezprawnego działania”, i o „przysługującej konsumentom rekompensacie” (bez posługiwania się dookreśleniem „publiczna”), o tyle w pozostałych decyzjach w sprawach ZIK wspomina się już o „korzyściach” dla konsumentów. W sprawie T-Mobile powiedziano wprost: „w aspekcie ekonomicznym konsumenci uzyskują realną korzyść”. W sprawie Multimedia, począwszy od sentencji decyzji, gdzie często używane jest sformułowanie „zaoferowanie konsumentom następujących korzyści”, aż po końcówkę uzasadnienia, słowo „korzyść” występuje tak licznie, że zawiesza się funkcja Ctrl+F (podobnie w nieanalizowanej tu decyzji w sprawie ITI Neovision z lipca 2017 roku¹⁴ – głównie „korzyść” dla konsumenta, „zrekompensowanie” występuje raz). W przytaczanej zaś sprawie Cyfrowego Polsatu z 2010 roku (B2B) na plan pierwszy wysuwają się sformułowania „zwrot” i „odkupić”. Podobnie w starszych decyzjach (sprzed 2015 roku), np. w sprawach T-Mobile z 2014 roku¹⁵ (zwrot konsumentom kwoty 33,45 zł) czy PTC z 2011 roku¹⁶, nie występuje ani razu sformułowanie „korzyść” dla konsumenta, natomiast organ posługuje się dość konsekwentnie nazwą „rekompensata”.

Analiza ta skłania do wniosku, że w polityce i praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK w sprawach ZIK po 2015 roku nastąpił już nie tyle zwrot, ile właściwie przewrót zmierzający w stronę odszkodowawczą czy nawet *stricte* przysporzeniową¹⁷ (o czym dalej).

¹⁴ Decyzja DOIK 3/2017 z dnia 21.07.2017, uokik.gov.pl (dostęp: 29.06.2018).

¹⁵ Decyzja RBG-32/2014 z dnia 20.10.2014, uokik.gov.pl (dostęp: 29.06.2018).

¹⁶ Decyzja DDK-18/2011 z dnia 30.12.2011, uokik.gov.pl (dostęp: 29.06.2018).

¹⁷ Konotacje znaczeniowe słowa „przysporzyć” znalezione w *Słowniku języka polskiego* (www.sjp.pwn.pl, dostęp: 29.06.2018) i *Słowniku synonimów* (www.synonimy.pl, dostęp: 29.06.2018) to: namnożyć, powiększyć, przydać, zasilić, dołożyć, dorzucić.

4. Podstawy prawne rekompensaty publicznej w kontekście zasad konstytucyjnych

Organ ochrony konsumentów swoje kompetencje do nakładania rekompensaty publicznej wywodzi z przepisów u.o.k.k., dających mu możliwość określenia „środków usunięcia trwających skutków naruszenia” przy decyzjach o uznaniu praktyki za naruszającą ZIK (art. 26 ust. 2 u.o.k.k. – gdy praktyka do wydania decyzji nie jest jeszcze zaniechana, art. 27 ust.4 w zw. z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. – gdy praktyka do wydania decyzji jest już zaniechana), oraz art. 28 ust. 1 u.o.k.k. – decyzja zobowiązująca, gdzie sam przedsiębiorca przedstawia szczegółowe zobowiązanie usunięcia skutków naruszenia, które organ na zasadzie dyskrecjonalności przyjmuje lub nie. W decyzjach o uznaniu praktyki za naruszającą ZIK, również na zasadzie uznania administracyjnego, możliwe jest nałożenie środka o charakterze penalnym – kary pieniężnej do 10% obrotu – na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k.

Określenie w decyzjach o uznaniu praktyki za naruszającą ZIK „środków usunięcia trwających skutków naruszenia” ma charakter dodatkowy, fakultatywny, a ich katalog jest otwarty i organ może orzec tu dowolny środek, byleby zastosował się do ustawowej przesłanki celu jego stosowania oraz proporcjonalności do wagi i rodzaju naruszenia oraz jego niezbędności (konieczności), co wprost zostało wyrażone w obecnym ust. 4 art. 26 u.o.k.k. Jak podkreśla się w literaturze: „Chodzi o wybór takiego środka, aby jego zastosowanie rzeczywiście było konieczne do usunięcia skutków praktyki z uwzględnieniem wagi i rodzaju naruszenia. Zatem zastosowany środek powinien być jak najmniej uciążliwy dla przedsiębiorcy. Wybierając środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, organ antymonopolowy musi uwzględnić charakter oraz skutki dla konsumentów praktyki przedsiębiorcy”¹⁸.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że dokładna treść ust. 2 art. 26 wskazuje, iż w decyzji, o której mowa w ust. 1 (tj. decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą ZIK i nakazującej zaniechanie jej stosowania), Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, a w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Oznacza to,

¹⁸ M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, komentarz do art. 26 u.o.k.k.*, Lex/el. 2016.

że jednym ze środków usunięcia trwających skutków naruszenia może być złożenie przez przedsiębiorcę jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie wyznaczonej w decyzji. Jednocześnie jednak tak skonstruowany przepis zakresowy niezupełny (zwrot „w szczególności”) wskazuje na to, że inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu mają być podobne w swej dolegliwości dla przedsiębiorcy jak złożenie przez przedsiębiorcę jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia¹⁹. Takie już pojmowanie tej regulacji podaje w wątpliwość stosowanie przez organ środków bardziej intensywnych zbliżających się swoją inwazyjnością, uciążliwością i obciążeniem o charakterze ekonomicznym do sankcji penalnych – zawołowanej kary pieniężnej²⁰ – czyli środka represyjnego nakładanego bez wyraźnej podstawy prawnej, co przeczy kapitalnym zasadom polskiego i innych cywilizowanych porządków prawnych – zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a w ramach niej zasadzie legalizmu i określoności prawa czy wreszcie zasadzie *nulla poena sine lege*²¹.

Rudymetów tak poważnej i surowej konstatacji należy upatrywać, po pierwsze, w art. 7 Konstytucji RP, który statuuje wywodzoną z zasady państwa prawnego i stanowiącą jej jądro²² zasadę legalizmu mówiącą o tym, że obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, a obowiązkiem prawodawcy jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy²³. Znaczenie zasady legalizmu rozumianej szeroko, a więc wchłaniającej zasadę praworządności obejmującej nakaz przestrzegania prawa (wyraźnie art. 6 k.p.a.), polega na wyeliminowaniu dowolności i samowoli z relacji między organami władzy publicznej a obywatelami. Przy czym wymagania

¹⁹ Wyrok ETPCz w sprawie 25594/94 Hashman i Harrup v. Wielka Brytania z dnia 25 listopada 1999 roku: „jednym z warunków wynikających z określenia «przewidziana przez prawo» jest jego przewidywalność. Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie”, Lex nr 76932.

²⁰ Zob. K. Kohutek, *Rekompensata publiczna – kontrowersyjny środek stosowany przez Prezesa UOKiK*, <http://kohutek.pl/rekompensata-publiczna-kontrowersyjny-srodek-stosowany-prezesa-uokik/> (dostęp: 1.07.2018); podobnie o nowej „sankcji”: M. Krasnodębska-Tomkiel, *Nowa sankcja – rekompensata publiczna*, <http://www.biuletyn.bdo.pl/biuletyn/podatki-i-rachunkowosc/bdo-podatki-i-rachunkowosc/Przepisy-prawne-i-orzecznictwo/nowa-sankcja-rekompensata-publiczna8996.html> (dostęp: 1.07.2018).

²¹ Zob. art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którą stosuje się także do przedsiębiorców (przedsiębiorstw w nomenklaturze europejskiej).

²² M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, Wolters Kluwer Lex.

²³ Postanowienie TK z dnia 4 kwietnia 2006 roku, Ts 216/04, OTK-B 2006/2/88.

stawiane organom władzy publicznej są bardziej rygorystyczne, natomiast towarzyszące im obowiązki – dalej idące niż nałożone na obywateli w art. 83 Konstytucji. Obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo (dla przedsiębiorców obecnie zasadę tę wyrażnie statuuje art. 8 p.p.²⁴), władzom – tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji oraz zadań. Jednocześnie przepisy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły, ponieważ prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ jako legitymacji prawnej dla aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej²⁵.

Zatem skoro środek o tak dużej dolegliwości jak nakładanie wielosettyśięcznych obciążeń pieniężnych na przedsiębiorców jako środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – choćby w formie przykładowej, biorąc za podstawę konstrukcję przepisu art. 26 ust. 2 u.o.k.k. – nie został w nim wyraźnie wskazany, to organ nie ma tu kompetencji do działania. Zastosowana przez Prezesa UOKiK wykładnia swoich uprawnień do określania środków usunięcia trwających skutków naruszenia ZIK w postaci rekompensaty publicznej ma charakter rozszerzający.

Kolejną zasadą konstytucyjną, z którą jak się wydaje, sprzeczna jest praktyka orzekania rekompensaty publicznej, jest zasada pewności i określoności prawa, także wywodzona z zasady państwa prawnego. Zgodnie z najczęściej przywoływanym w tej materii orzeczeniem TK P 3/00²⁶ zasada pewności prawa zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa. W innym jeszcze wyroku Trybunał wskazał, że „prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument osiągnięcia różnych celów, które dowolnie sobie wyznacza”²⁷. Skoro zatem postulaty te spełniać musi ustawodawca, to tym bardziej spełniać je musi organ stosujący prawo – Prezes UOKiK. Oznacza to, że nie może on dowolnie, w sposób rozszerzający, wyinterpretowywać z dość ogólnie ujętej regulacji art. 26 ust. 2 u.o.k.k. o treści: „może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu”, takich swoich kompetencji

²⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 646.

²⁵ M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.

²⁶ Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2000 roku, P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, s. 690–691.

²⁷ Wyrok TK z dnia 15 października 2008 roku, P 32/06, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xs/WDU20081901172/T/D20081172TK.pdf> (dostęp: 11.07.2018).

do rozstrzygnięć, które nie są przewidywalne dla przedsiębiorcy – nie może się ich spodziewać, bo w przepisie prawa ich nie ma. Nawet jeśli organowi stosującemu prawo przyświeca cel ochrony słabszej strony obrotu (konsumentów) i pewnej restytucji czy przywrócenia zachwianej zakazanym czynem równowagi w stosunkach rynkowych oraz zapewnienia efektywności działań organu w sferze wsparcia dobrobytu konsumentów.

Ponadto wskazać tu jeszcze należy, że szczególną ostrożność tak co do stanowienia, jak i stosowania prawa zaleca Trybunał Konstytucyjny odnośnie do obciążeń finansowych obywateli, stwierdzając, iż w „sprawach podatkowych, układających się w konsekwentną linię orzeczniczą, dającą wyraz przekonaniu płynącemu z postanowień Konstytucji, że regulacja podatków, jako materii konstytucyjnej dotyczącej bezpośrednio praw obywatelskich, podlegać powinna szczególnej staranności”²⁸. Konstatację tę odnieść zdecydowanie można do rekompensaty publicznej jako środka, z którego płyną obciążenia pieniężne dotyczące przedsiębiorców. I znowu skoro starannością i ostrożnością w tej materii kierować ma się prawodawca, to tym ostrożniejszy i bardziej wstrzeźliwy powinien być organ stosujący prawo.

W kontekście podniesionych tu – może by rzec łagodnie – admonicji zupełnie uderzające jest to, że organ idzie znacznie dalej w uzasadnieniu stosowania rekompensaty publicznej we wspomnianej już swojej publikacji, mówiąc, że „Prezes UOKiK wskazuje na decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako źródło przysporzenia konsumenckiego”. Zatem w świetle powyższego decyzja organu administracji jest źródłem cywilnoprawnego obowiązku zapłaty przez przedsiębiorcę świadczenia pieniężnego na rzecz konsumenta. Jak zwraca się słusznie uwagę²⁹, przedsiębiorcę i konsumenta łączy wszak stosunek cywilnoprawny, a więc wszelkie uprawnienia i obowiązki stron mają swoje źródło w tym stosunku i zgodnie z art. 1 k.p.c. sprawy związane z tym stosunkiem powinny być przedmiotem postępowania cywilnego. Jak się wydaje, organ administracji uzurpuje sobie prawo do zastępowania sądu powszechnego w rozstrzyganiu o indywidualnych roszczeniach konsumentów (za fasadą ochrony interesów zbiorowych tychże), mieszając rozłączne porządki – administracyjnoprawny i cywilnoprawny. Refleksję tę pogłębia sygnalizowane już i stosowane coraz częściej nazewnictwo orzekanych przez organ środków jako „korzyść konsumencka” i faktyczny ich charakter. Zatem nie tylko mowa tu o odszkodowaniu za poniesioną szkodę

²⁸ Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 roku, K 13/01, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20010130217/T/M20010217TK.pdf> (dostęp: 11.07.2018).

²⁹ R. Tomiczak, M. Kozaczek, *Rekompensata publiczna...*, op. cit., s. 4/12.

przez konsumenta (*damnum emergens*), lecz także utracone korzyści (*lucrum cessans*), czy wręcz przyznanie świadczenia przewyższającego różnicę w stanie dóbr konsumenta. W tym kontekście, po lekturze wyjaśnień organu i aprobujących te środki bez jakichkolwiek zastrzeżeń głosów doktryny, nasuwa się inna jeszcze konstatacja: dążenie przez organ do naprawiania szkody ewentualnej, gdzie przyjmuje się, że na gruncie polskiego prawa nie podlega ona naprawieniu³⁰ i sąd powszechny by jej nie orzekł. Bo czymże innym jest wypowiedź J. Sroczyńskiego: „Bardziej złożone skutki będą wymagać przybliżeń lub analiz hipotetycznych (...). W tego rodzaju przypadkach niezbędna będzie symulacja zdarzeń, które nie zaistniały. Przykładowo, symulowanie szkody konsumenckiej, która nie powstała i jej najbardziej prawdopodobnych skutków. Wartość przysporzenia będzie w takich przypadkach wyznaczona poprzez bardziej czy mniej dokładną estymację”³¹.

Na koniec warto przy tych argumentach powiedzieć, że rekompensata publiczna budząca skojarzenia z sankcją o charakterze penalnym w postaci kary pieniężnej, na co wyraźnie wskazuje argumentacja organu w multimedialnej publikacji³², nie ma jednocześnie (jak kara pieniężna z art. 106 ust. 1 o.o.k.k.) ustalonego górnego limitu wysokości. Nie dotyczą jej także zasady miarkowania kary zawarte w art. 111 u.o.k.k., a także ogólne standardy nakładania i wymierzania kar pieniężnych z nowego rozdziału IVa k.p.a. Zatem organ może nakładać ją w dowolnej wysokości, korzystając – jak się wydaje: ponad miarę – ze swej sfery dyskrecjonalności. Jednak jak podkreśla M. Król-Bogomilska, nawet gdy chodzi o kary pieniężne, organ powinien uwzględnić fundamentalną zasadę ich stosowania, a więc jedynie wówczas, gdy możliwe było przewidywanie takich konsekwencji przez karany podmiot, co wymaga od organu antymonopolowego powstrzymania się od nakładania kar pieniężnych w przypadkach tzw. nienazwanych praktyk ograniczających konkurencję³³ czy nawet tzw. „nowych praktyk”, niekwestionowanych dotychczas przez Prezesa UOKiK, bo rzutować to może na ocenę

³⁰ W. Czachórski i in., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 78; tak też Wyrok SA w Katowicach z dnia 17 stycznia 2001 roku, I ACA 1094/00, Wokanda 2002/2/33.

³¹ J. Sroczyński, *UOKiK – co my z niego mamy?*, op. cit., s. 201.

³² Patrz przyp. 2 i wypowiedź: „znaczne obniżanie przez sądy wysokości nakładanych przez UOKiK na przedsiębiorców kar pieniężnych, co powoduje po stronie Prezesa UOKiK konieczność weryfikacji polityki karania, gdyż funkcja represyjna nie jest realizowana (...). Również z perspektywy konsumentów kary pieniężne nie są odbierane jako efektywne, gdyż – po pierwsze – po ich obniżeniu nie jest realizowany cel kary – prewencji ogólnej i szczególnej”.

³³ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym (w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym)*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 38.

dotrzymania przez organ standardów wynikających z zasady pewności prawa i zaufania przedsiębiorców do państwa³⁴.

Zatem brak jest co do rekompensaty publicznej jakichkolwiek instrumentów i mechanizmów ochronnych w zakresie przeciwdziałania arbitralności orzekania, zwłaszcza nie podlega ona kontroli sądowej wtedy, gdy nakładana jest w decyzji zobowiązującej (art. 28 u.o.k.k.).

5. Podsumowanie

Podsumowując, należy powiedzieć, że w świetle powyższych argumentów Prezes UOKiK nie ma wystarczającej podstawy prawnej do orzekania – w ramach środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – rekompensaty publicznej w jej obecnie praktykowanej formie jako „korzyść konsumencka” o charakterze ekonomicznym obciążająca przedsiębiorcę.

Zadając jednak pytanie zawarte w tytule publikacji J. Sroczyńskiego (*UOKiK – co my z niego mamy?*), nie można zanegować samej idei i celowości orzekania rekompensaty publicznej.

Jak mawiał M. Kulesza: „Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności”, włączając w to potęgowaną obecnie „mitręgę sądową”, dlatego konsumenci rzeczywiście potrzebują wsparcia w wymiarze restytucyjnym i kompensacyjnym. Przyda się zatem swoisty pomost pomiędzy dobrą administracją i jej efektywnością a rekompensatą publiczną, tak by zadziałała idea „państwa optimum”³⁵.

Konieczna jest tu zatem pilna interwencja ustawodawcy, tak by dokładnie określić tę wyraźną podstawę prawną możliwości działania organu w sprawach ochrony zbiorowych interesów konsumentów, przydając jej waloru zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi w zakresie ochrony pewności prawnej i poczucia zaufania przedsiębiorców do organu „dobrej administracji” przy pełnej ochronie rzeczywistego dobrobytu konsumentów, zwłaszcza że Prezes UOKiK zamierza często orzekać w ten sposób³⁶.

³⁴ Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2016 roku, III SK 21/15 LEX/el. nr 2087121 (dostęp: 14.07.2018).

³⁵ „Państwo optimum” to takie, które odpowiada na potrzeby obywateli. Nie zwleka ono z regulacjami i ich nie nadużywa, zakłada podniesienie efektywności administracji publicznej z korzyścią dla administrowanych oraz szeroką współpracę z obywatelem przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii; E. Mączyńska, *Państwo optimum*, „Kultura Liberalna” 2014, nr 311.

³⁶ Wypowiedź prezesa UOKiK M. Niechciała, <http://wgospodarce.pl/informacje/25595-marek-niechcial-o-rolu-uokik-przedsiębiorcy-ktorzy-narusza-prawo-musza-zrekompensowac-straty-konsumentow>.

Bibliografia

- Banasiński C., Piontek E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LexisNexis, Lex/el. 2009.
- Czachórski W. i in., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Kohutek K., *Rekompensata publiczna – kontrowersyjny środek stosowany przez Prezesa UOKiK*, <http://kohutek.pl/rekompensata-publiczna-kontrowersyjny-srodek-stosowany-prezesa-uokik/>.
- Krasnodębska-Tomkiel M., *Nowa sankcja – rekompensata publiczna*, <http://www.biuletyn.bdo.pl/biuletyn/podatki-i-rachunkowosc/bdo-podatki-i-rachunkowosc/Przepisy-prawne-i-orzecznictwo/nowa-sankcja-rekompensata-publiczna8996.html>.
- Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym (w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym)*, KiK Konieczny i Kruszewski Warszawa 2001.
- Marczak J., *Dobrowolne przysporzenie konsumentom na przykładzie decyzji*, (w:) *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Materna G., *Rekompensata publiczna – nowy środek skutecznej eliminacji niepożądanych zjawisk rynkowych przez Prezesa UOKiK?*, referat przedstawiony podczas seminarium naukowego INP PAN w dniu 15.06.2016.
- Mączyńska E., *Państwo optimum*, „Kultura Liberalna” 2014, nr 311.
- Sieradzka M., *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, komentarz do art. 26 u.o.k.k., Lex/el. 2016.
- Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. II, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Sroczyński J., *UOKiK – co my z niego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumentom*, (w:) *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer 2016, Lex/el.
- Szafran A., Ułański J., *Prejudycjalny charakter decyzji Prezesa UOKiK w indywidualnym sporze konsumenta z przedsiębiorcą*, (w:) *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Tomiczak R., Kozaczek M., *Rekompensata publiczna – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 1.
- Wroński Ł., *Środki usuwania skutków stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w orzecznictwie UOKiK – wybrane zagadnienia dotyczące rekompensaty publicznej*, (w:) *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, Wolters Kluwer Lex/el.

4

**Status prawny i etos
pracowników
administracji publicznej**

Prawne źródła etosu urzędniczego

WOJCIECH DROBNY
Doktor nauk prawnych
Instytut Nauk Prawnych PAN
Wykładowca KSAP

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę etosu urzędniczego jako obszaru kształtowanego przez prawo. Rozważania zostały przeprowadzone w ujęciu dynamicznym, dzięki przyjęciu perspektywy historycznych przekształceń przepisów kształtujących status prawny polskiej służby cywilnej od okresu międzywojennego do dnia dzisiejszego. Zdaniem autora ewolucja postrzegania korpusu urzędniczego zarówno przez samych urzędników, jak i społeczeństwo (jego etos) wynika z prawnie zagwarantowanych atrybutów tego korpusu w pragmatykach urzędniczych. Katalog praw oraz ograniczeń funkcjonariuszy publicznych stanowi o wyjątkowości tego zawodu. Jednocześnie na zakres tego katalogu bezpośredni wpływ ma przynależność pragmatyk urzędniczych do danej gałęzi prawa. Inny był bowiem katalog tych praw i obowiązków w okresie przynależności do gałęzi prawa administracyjnego (ustawy pragmatyczne z 1922 roku, ustawa z 1996 roku), a inny w okresie dominacji prawa pracy (przepisy okresu PRL, ustawy z 1998, 2006, 2008). Zupełnie inna aksjologia każdej z tych gałęzi wprost przekładała się na status urzędnika. Aksjologia prawa administracyjnego, w tym zasada nierównorzędności stron stosunku służbowego (państwo-urzędnik), implikuje większy zakres ograniczeń funkcjonariusza publicznego np. w obszarze praw politycznych, pracowniczych czy gospodarczych. Aksjologia prawa pracy natomiast w znacznej mierze uniemożliwia ustawodawcy formułowanie ponadstandardowych ograniczeń zgodnie z zasadą równego traktowania pracowników i niedyskryminacji. Tym samym dyskusja o przekształceniach pragmatyk urzędniczych wpisuje się w tę szeroką na temat ścierania się prawa administracyjnego i prawa pracy, którą skonkludowano w artykule tezą o kryzysie tożsamości polskiego prawa urzędniczego.

Abstract

The subject of the article is the issue of the civil service ethos as an area shaped by law. The considerations were carried out in a dynamic approach, thanks to the adoption of a perspective of historical transformations of the regulations shaping the legal status of the Polish civil service from the interwar period to the present day. According to the author, the evolution of the perception of the official corps by both officials and society (its ethos) results from the legally guaranteed attributes of this corps in legal acts. The catalog of both the rights and limitations of public officials determines the uniqueness of this profession. At the same time, the scope of this catalog is directly influenced by the affiliation of the clerical pragmatist to a given branch of law. The catalog of these rights and obligations was different when it belonged to branches of administrative law (pragmatic Acts of 1922, the Act of 1996) and different during the domination of labor law (provisions of the PRL period, acts from 1998, 2006, 2008). The completely different axiology of each of these branches directly translated into the status of an official. The axiology of administrative law, including the principle of non-parity of the parties to the official relationship (state-official), implies a greater scope of restrictions of a public official, e.g. in the area of political, labor or economic rights. The axiology of labor law, on the other hand, largely prevents the legislator from formulating above-standard restrictions, in accordance with the principle of equal treatment of employees and non-discrimination. Thus, the discussion about the transformation of the official pragmatist is a part of a broad discussion on the clash of administrative law and labor law, which was concluded in the article with the thesis about the crisis of identity of the Polish law of the civil service.

1. Wprowadzenie

W 1925 roku Jan Kazimierz Kopczyński, prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz współtwórca projektu pierwszej polskiej ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, w komentarzu do Przepisów normujących stosunek państwowej służby cywilnej pisał: „Do tego, aby urzędnicy administracji byli zdolni do spełniania swoich zadań, muszą mieć, z jednej strony – gruntowną świadomość warunków bytu i podstaw prawnych państwa, z drugiej – swojej w nim roli, swoich praw i obowiązków. Zbudowanie tej świadomości nie jest łatwe, wymaga systematycznego, zorganizowanego oddziaływania ze strony władz i nauki, poza naturalnym procesem ewolucyjnego kształtowania «duszy urzędniczej» i rozwoju podstawowych pojęć administracji pod wpływem doświadczenia. Do tej pory brakło u nas tego systematycznego oddziaływania na urzędników”¹. W setną rocznicę odzyskania niepodległości przez Polskę, po dekadach budowy optymalnego modelu krajowego prawa urzędniczego, przywołana teza może wyznaczać zarówno moment początkowy w historii kształtowania tej instytucji prawnej, jak i stanowić kryterium oceny kierunków poszukiwań ustawodawcy w tym obszarze. Ewolucyjne kształtowanie „duszy urzędniczej”, którego odpowiednikiem we współczesnej terminologii języka prawniczego jest „etos urzędniczy”, stanowi istotę służby publicznej. Instytucja prawa urzędniczego jest częścią prawa administracyjnego, prawa publicznego, a tym samym zdeteminowanej przez aksjologiczne atrybuty tej gałęzi prawa. Czy zatem przywołana teza zachowuje swoją aktualność w XXI wieku, czy też jest przebrzmiałym echem bezpowrotnie utraconej idei okresu międzywojennego? W jakiej części była trafna, w jakim czasie i w jakich warunkach ustrojowo-ideologicznych została zrealizowana? Mając świadomość wagi, jaką ma instytucja „służby publicznej” w systemie państwa i prawa, warto podjąć trud odpowiedzi na te pytania, i to nie tylko w kontekście okrągłych rocznic państwowych.

¹ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Nakład Stowarzyszenia Urzędników Państwowych, Warszawa 1925, s. 4.

2. Faza budowy i rozkwitu prawnych źródeł etosu urzędniczego

W przywołanym na wstępie cytacie autor zwraca uwagę na dwa niezwykle ważne aspekty budowy korpusu urzędniczego – profesjonalizm kadr i świadomość członków tego korpusu co do ich roli w państwie oraz posiadanych praw i obowiązków. Jednocześnie zakłada, że powstanie tak opisanego korpusu nastąpić może w ramach pewnego – zapewne długoletniego – procesu, w trakcie którego kolejne pokolenia urzędników w swoim działaniu opierać się będą na doświadczeniach poprzedników. Co więcej, autor w swojej pracy wskazuje dodatkowo, że: „Władze i opinia publiczna interesowały się urzędnikami i sprawą urzędniczą niemal wyłącznie z punktu widzenia budżetowego – oszczędności i redukcji, częściowo także organizacji administracji – nie było natomiast zupełnie starań o skonstruowanie świadomości urzędniczej, wyrównanie różnicy poziomów oraz sposobów myślenia i pracy, pochodzącej z odmiennych warunków życia przed powstaniem państwa i odmiennego, teoretycznego i praktycznego przygotowania”². Moment, w którym te tezy zostały sformułowane, stanowi dowód na dogłębną świadomość prawniczych elit okresu międzywojennego co do istoty służby publicznej, przyjętych publicznoprawnych kierunków jej budowy oraz problemów, jakie wystąpiły w procesie jej kształtowania. Fakt opublikowania powyższych gruntownych przemyśleń świadczy natomiast o tym, że ówczesni urzędnicy państwowej służby cywilnej w pełni rozumieli oczekiwania, jakie wobec nich miano. Przyniosło to natychmiastowe efekty w sferze oprzyrządowania prawnego oraz pozaprawnych inicjatyw środowiskowych urzędników.

Problematyka prawodawstwa urzędniczego, uznana przez ustawodawcę międzywojennego za priorytetową, została podjęta jako jedna z pierwszych inicjatyw legislacyjnych zaraz po odzyskaniu niepodległości. Wynikało to oczywiście z konieczności zapewnienia odrodzonemu organizmowi państwowemu odpowiednio przygotowanych i systemowo usytuowanych kadr, będących w stanie udźwignąć wyzwania natychmiastowej odbudowy struktur państwa. Kadry te musiały się zmierzyć nie tylko z praktycznymi konsekwencjami pozaborowych odmienności poszczególnych regionów państwa, gospodarczymi, społecznymi i demograficznymi skutkami I wojny światowej, lecz także trwającymi przecież w latach 20. i 30. działaniami militarnymi Polski. Dlatego w lutym 1922 roku obowiązywał już kompletny system prawa urzędniczego, którego sedno stanowiła (czerpiąca inspirację z wydanych przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego w 1918 roku Tymczasowych przepisów

² J. Kopczyński, *Przepisy normujące...*, op. cit., s. 4.

służbowych dla urzędników państwowych³) Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej⁴. Miała ona charakter ogólny i została dopełniona m.in. przez Ustawę z dnia 9 października 1923 roku o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska⁵, Ustawę z dnia 11 grudnia 1923 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych⁶ oraz Rozporządzenie z dnia 17 października 1932 roku o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym⁷.

W świetle przepisów regulujących międzywojenną państwową służbę cywilną „stanowisko prawne urzędników w ścisłym znaczeniu reguluje część prawa publ., zwane prawem urzędniczym”⁸. W art. 1 Ustawy o państwowej służbie cywilnej doprecyzowano: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”⁹. Ta ustawowa deklaracja w pełni determinowała sytuację prawną urzędnika poprzez wpisanie go w specyficzną, publicznoprawną relację z państwem. Specyfika ta polegała na charakterystycznej nierówności stron tej relacji i tego stosunku prawnego. Wpisując Ustawę o państwowej służbie cywilnej w gałąź prawa administracyjnego, ustawodawca świadomie przeszczepił aksjologię prawa administracyjnego na grunt stosunków służbowych urzędników. Podstawowym atrybutem tej aksjologii jest nadrzędność interesów państwa nad interesem jednostki¹⁰.

Dlatego status prawny urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej był poddany reżimowi zarówno materialnego, jak i procesowego prawa administracyjnego. Podstawą nawiązania stosunku pracy z urzędnikiem był akt mianowania mający klasyczny charakter aktu administracyjnego, a jego nadanie było poprzedzone odbyciem służby przygotowawczej. Osoba ubiegająca się o ten status musiała spełniać wymagania osobowościowe (postawy moralne) oraz kwalifikacje (wykształcenie

³ Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, Ustawodawstwo Polskie z lat 1917–1928, Wyd. Nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz.P. Królestwa Polskiego nr 6, poz. 13 z 20.06.1918.

⁴ Dz.U. 1949, nr 11, poz. 72.

⁵ Dz.U. nr 116, poz. 924.

⁶ T.j. Dz.U. 1934, nr 20, poz. 160.

⁷ Dz.U. nr 92, poz. 790.

⁸ *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna*, tom 12, Wydawnictwo Gutenberg, Kraków 1929.

⁹ Art. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej.

¹⁰ W. Drobny, *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 841.

i umiejętności). Zasadniczym obowiązkiem urzędnika było „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie, oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko co temu dobru służy, a unikać wszystkiego coby mu mogło szkodzić”¹¹.

Urzędnik podlegał ograniczeniom zarówno antykorupcyjnym, jak i w zakresie działalności politycznej, społecznej oraz gospodarczej. W naturalny sposób – w stosunku do ogólnych przepisów pracowniczych – ograniczenia dotyczyły także jego praw i swobód pracowniczych. Obowiązywał go również reżim odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej. W przypadku zamiaru kwestionowania dotyczących go rozstrzygnięć urzędnik zobowiązany był do wyczerpania administracyjnego toku odwoławczego, a następnie w ustawowo określonych przypadkach mógł dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym.

Z drugiej strony funkcjonariusz państwowej służby cywilnej cieszył się szczególnymi, wysoko cenionymi w okresie międzywojennym przywilejami i uprawnieniami¹². Stosunek służbowy miał charakter stabilny, a jego zakończenie czy zmiana mogły nastąpić w wyjątkowych, prawnie określonych okolicznościach. Do katalogu gwarancji wiążących się ze statusem urzędnika należały obok adekwatnego wynagrodzenia także świadczenia urlopowe, rentowe, emerytalne i zdrowotne. Mogły mieć one charakter przejściowy i obejmować także członków rodziny urzędnika. W aspekcie rozwoju zawodowego pragmatyka z 1922 roku zapewniała możliwość awansu na kolejne stopnie służbowe, honorując przy tym zasadę promowania stażu pracy.

Na podstawie zarysowanego oprzyrządowania prawnego w Polsce międzywojennej świadomie stworzono odrębną warstwę społeczno-zawodową, która cieszyła się powszechnym uznaniem. Na tym gruncie możliwe było przejście do budowy tego, co J.K. Kopyński nazwał „duszą urzędniczą”. Wykrystalizowane środowisko urzędnicze zaczęło wprowadzać korporacyjne narzędzia kontroli i rozwoju korpusu. Powołane w latach 20. XX wieku ogólnopolskie Stowarzyszenie Urzędników Państwowych przyjęło za cel nie tylko dbanie o profesjonalizm kadr i ochronę pracowniczych interesów, lecz także konsekwentne kształtowanie pozytywnego wizerunku państwowej służby cywilnej oraz etosu. Stowarzyszenie to miało charakter ogólnopolski i zrzeszało wszystkich urzędników.

¹¹ Art. 21 u.s.c. 1922.

¹² P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 17 i n.

Jednocześnie korporacja ta zorganizowała „Bibliotekę Urzędniczą”, która mając status wydawnictwa branżowego, dostarczała publikacje wprost sprofilowane pod potrzeby środowiska urzędniczego. Przyniosło to efekt, który doskonale uchwycił B. Wesołowski, pisząc w *Podręczniku dla urzędów i działaczy gminnych*: „urzędnik czy to gminny czy państwowy był urzędnikiem – obywatelem, pełniąc swe obowiązki w głębokim zrozumieniu ich wagi publicznej i zasad prawnych, na których jego obowiązki są oparte”¹³.

Niezwykle ważnym dopełnieniem powyższej autokracji korpusu urzędniczego było konsekwentne wsparcie tego procesu przez środowisko rządowe i naukowe. Powołana przy Prezesie Rady Ministrów Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej współpracowała ze środowiskiem naukowo-akademickim przy rozwiązywaniu zarówno systemowych, jak i pragmatycznych problemów dotyczących korpusu urzędniczego. Powstałe zaplecze naukowe administracji państwowej skupiające swe zainteresowania wokół rozwoju instytucji prawa administracyjnego i urzędniczego przyjęło formę Polskiego Instytutu Nauk Administracyjnych, a środowisko prawników praktyków skupiło się w Stowarzyszeniu Prawników Administratywistów. Wytworzony potencjał naukowy umożliwił zaangażowanie się w tworzenie Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych w Brukseli oraz zorganizowanie w szczytowym momencie rozwoju tej dziedziny w kraju Międzynarodowego Kongresu Nauk Administracyjnych w Warszawie (1936 rok).

Czy zatem w okresie międzywojennym udało się stworzyć system urzędniczy, który cechowałby się posiadaniem atrybutu „duszy urzędniczej”? W mojej ocenie ustawodawca zapewnił aparat prawny i administracyjny, który w dłuższej perspektywie sprzyjałby jego zaistnieniu. Decyzja o przypisaniu pragmatyki urzędniczej do prawa administracyjnego w miejsce prawa pracy była optymalna. Stąd pozytywnie oceniam ówczesne regulacje. Warto odnotować to, jak szybko w ówczesnych uwarunkowaniach prawnych wykrystalizowały się instytucje korpusu urzędniczego oraz zamknięto proces budowy pełnego systemu prawnego stanowiącego kontekst prawny działania korpusu, a także jak błyskawicznie korpus zaczął się organizować korporacyjnie i samorządowo. W kontekście sprzyjających tym procesom działań elit rządowych i środowisk naukowych zabrakło jedynie czasu do tego, by stworzone środowisko mogło okrzepnąć i wykreować w wielopokoleniowej perspektywie stabilne postawy urzędnicze będące istotą etosu.

¹³ B. Wesołowski, *Podręcznik dla urzędów i działaczy gminnych*, Wyd. redakcji dwutygodnika „Zespół”, Warszawa 1923, s. 17.

3. Faza zmięczenia i odrodzenia prawnych źródeł etosu urzędniczego

Oczekiwania co do sposobu organizacji kadr administracji publicznej po II wojnie światowej diametralnie się zmieniły. W nowych uwarunkowaniach ustrojowo-ideologicznych przyjęto odwrotny do przedwojennego paradygmat budowy korpusu urzędniczego. To, co stanowiło wartość w okresie międzywojnia, po wojnie stanowiło obiekt najsilniejszej krytyki. Budowa i istnienie wyodrębnionej grupy społecznej, stworzonej w oparciu o kryterium specyfiki wykonywanego zawodu, stało w sprzeczności z przyjętą koncepcją standaryzacji i wyrównywania wszystkich stosunków pracy w państwie. W prawodawstwie polskim tego okresu nastąpił trend zwany w literaturze nurtem „od prawa publicznego, prawa urzędniczego do prawa prywatnego, prawa pracy”¹⁴.

Co prawda Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku formalnie obowiązywała do czasu kodyfikacji prawa pracy w 1974 roku. Jednak wspomniany wyżej nurt rozpoczęty po wojnie konsekwentnie się pogłębiał. W 1965 roku powołano zespoły do przygotowania projektu ustawy o prawach i obowiązkach pracowników rad narodowych, która weszła w życie 15 lipca 1968 roku¹⁵. To na jej podstawie po raz pierwszy zrezygnowano z administracyjnoprawnej formy nawiązywania stosunku służbowego w organach administracji państwowej. Ustawa, likwidując mianowanie, w zamian wprowadziła powołanie jako formę zatrudnienia, tym samym świadomie rezygnując z zapewnienia stabilności zatrudnienia w administracji państwowej. Uchwalenie Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 roku¹⁶ ostatecznie uchyliło Ustawę o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku.

Włączenie stosunków służbowych administracji publicznej w sferę właściwości prawa pracy było równoznaczne z odmówieniem tej grupie zawodowej specjalnego miejsca w systemie państwa. Nie mogło więc być mowy o świadomym kształtowaniu poczucia wyjątkowości urzędników, a zatem ustawodawca nie stworzył aparatu prawnego mogącego stanowić zaczątek budowy etosu służby publicznej. Praca w administracji publicznej przyjęła taki sam charakter jak w każdym innym obszarze regulowanym przepisami Kodeksu pracy.

¹⁴ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, W. Drobny (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 18.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 roku o pracownikach rad narodowych (Dz.U. 1968, nr 25, poz. 164).

¹⁶ Dz.U. 2018, poz. 917.

Pierwszym wyraźnym zwiastunem zmian (ale jeszcze nie zmianą) w owym paradygmacie było przyjęcie Ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych¹⁷. Choć do języka tekstów prawnych wróciły właściwe prawu publicznemu, administracyjnemu, takie jak „akt mianowania”, to jednak ustawa ta jednoznacznie pozostawała częścią prawa pracy, czyli prawa prywatnego. Brak było aksjologii leżącej u podstaw służby publicznej, tj. nadrzędności interesów państwa nad interesem urzędnika, kształcenia świadomości realizacji misji państwa, poczucia służebności.

Moment rzeczywistej zmiany nastąpił w okresie potransformacyjnym. Na fali zmian ustrojowych 1989 roku wśród pierwszych inicjatyw legislacyjnych pojawiły się koncepcje reform administracji, w tym korpusu urzędniczego. Obok pozostającej w mocy – zresztą do dziś – Ustawy o pracownikach urzędów państwowych pojawiły się akty prawne wyraźnie wpisujące się w tradycję okresu międzywojennego prawodawstwa, tj. Ustawa o służbie cywilnej z 1996 roku¹⁸ oraz Ustawa o Krajowej Szkole Administracji Publicznej¹⁹. Ich mocą powstał zupełny system instytucjonalny funkcjonujący w znacznej mierze w obszarze prawa administracyjnego. Pierwsza potransformacyjna ustawa o służbie cywilnej budowała publicznoprawny korpus urzędniczy, obsadzany wyłącznie na podstawie aktu mianowania. Sytuacja prawna urzędnika cechowała się klasycznymi, zaczerpniętymi z okresu międzywojnia relacjami z państwem. Po raz pierwszy ustawodawca sformułował cele i aksjomaty polskiej służby cywilnej, które następnie zostały powtórzone w art. 153 Konstytucji RP z 1997 roku, tj. „zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa”. Wdrożono służbę przygotowawczą i odpowiedzialność dyscyplinarną. Dla nadania administracyjnoprawnego charakteru tej służbie publicznej ustawodawca stworzył system instytucjonalny, którego trzon stanowiły Szef Służby Cywilnej, Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej, Komisja Odwoławcza i Wyższa Komisja Dyscyplinarna, a dopełnieniem była Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – instytucja powołana do kształcenia kadr wyższych urzędników państwowych.

System służby cywilnej stworzony ustawą z 1996 roku był gruntownie przemyślany i kompletny. Dlatego obok regulacji materialnoprawnych ustawodawca wprowadził odpowiednie rozwiązania o charakterze procesowym. Przywołane komisje (Kwalifikacyjna

¹⁷ Dz.U. 2013, poz. 269 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402).

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 roku o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. 1991, nr 63, poz. 266).

i Odwoławcza) oraz Szef Służby Cywilnej jako organ administracji rządowej były uprawnione do wydawania rozstrzygnięć, które przez doktrynę zostały zakwalifikowane jako decyzje administracyjne²⁰. Zgodnie z klasyczną koncepcją stosunków służbowych urzędnik kwestionujący decyzje go dotyczące odwoływał się w trybie administracyjnym do wyższej instancji, a następnie – dzięki logicznemu przypisaniu kognicji sądom administracyjnym – mógł poddać kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięcie drugiej instancji.

Okres obowiązywania Ustawy o służbie cywilnej z 1996 roku to krótki moment w historii polskiego ustawodawstwa, w którym ponownie zaistniało oprzyrządowanie prawne umożliwiające powstanie elitarnego korpusu urzędniczego. Czerpiąc z nauki prawa administracyjnego, stworzono środowisko optymalne do ukształtowania właściwego charakteru służby publicznej, realizującego aksjologiczne i uniwersalne wytyczne. Jednocześnie ustawa ta dokonywała powrotu do okresu międzywojennego w stopniu umiarkowanym i uzasadnionym czasem, w którym została uchwalona. Nie stanowiła więc powtórzenia tamtych rozwiązań, lecz była formą ich adaptacji do zmieniającego się świata. Także ta ustawa nie miała szans wywarcia trwałych zmian, gdyż została zastąpiona nową pragmatyką już w 1998 roku, w związku krytycznymi wynikami raportu Najwyższej Izby Kontroli na temat wdrażania i budowy służby cywilnej²¹.

Kolejne pragmatyki urzędnicze to przejaw niekonsekwentnych zrywów ustawodawcy, radykalnych zmian koncepcji oraz braku wizji docelowego kształtu statusu prawnego korpusu urzędniczego. Jest jednak prawdą, że na ustawodawstwo potransformacyjne wpływ miały czynniki wcześniej niewystępujące – intensywna europeizacja polskiego prawa administracyjnego w związku z partycypacją w strukturach międzynarodowych, a także zmiany ustrojowe spowodowane wejściem w życie ustawy zasadniczej oraz konstytucjonalizacją służby cywilnej. Same zmiany w obszarze prawa urzędniczego – pomimo że w literaturze zwykle są krytykowane ze względu na przyjmowany dogmatyczny pogląd o konieczności generalnego zapewnienia stabilności statusu prawnego urzędników i spokoju realizacji zadań publicznych – w rzeczywistości są zupełnie naturalnym atrybutem prawa administracyjnego²², które ze względu na swoją deontologiczną złożoność ma warstwę

²⁰ Mowa np. o decyzji o niespełnieniu przez kandydata wymagań w postępowaniu kwalifikacyjnym; zob. Z. Cieślak, (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, PWN, Warszawa 1998, s. 98.

²¹ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o służbie cywilnej z 1998 roku, <http://www.sejm.gov.pl>.

²² Z. Duniewska, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 64.

aksjologiczną (niezmienną) i pragmatyczną (dostosowującą się do zmian zachodzących w otoczeniu społecznym). Krytyka zmian w obszarze pragmatyk urzędniczych lat 1998–2008 opierać się powinna na zarzucie naruszenia pryncypiów aksjologicznych.

Rzeczywiście zmiany prawa urzędniczego w tym okresie były głębokie. Ustawa o służbie cywilnej z 1998 roku²³ zmieniła całkowicie zastany paradygmat, przesuując regulację stosunków służbowych w obszar prawa pracy. Zlikwidowała w dużej części system instytucjonalny (Komisję Kwalifikacyjną i Komisję Odwoławczą), odwoławczy (właściwie eliminując przepisy postępowania administracyjnego ze sfery stosunków służbowych) i procesowy (przypisując kognicję sądów pracy w sprawach dotyczących zatrudnienia w korpusie urzędniczym). Jednocześnie wprowadzono narzędzia prawa pracy poprzez zróżnicowanie podstaw zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Obok niewielkiej grupy urzędników służby cywilnej pojawili się w przytłaczającej części pracownicy służby cywilnej, których stosunek pracy nawiązywany był na podstawie umowy o pracę. Korpus służby cywilnej, tak jak w okresie powojennym, ponownie stał się przede wszystkim pragmatyką pracowniczą.

Ustawa o służbie cywilnej z 2006 roku²⁴ nie powróciła do rozwiązań publicznoprawnych. Powstał państwowy zasób kadrowy, którego stworzenie spotkało się z zarzutem niekonstytucyjności. W ocenie doktryny doszło do dekapitacji służby cywilnej, gdyż z reżimu ustawy o służbie cywilnej zostały wyłączone wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W aspekcie instytucjonalnym korekty były kontynuowane, gdyż funkcję Szefa Służby Cywilnej zastąpił Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W aspekcie procesowym jeden z najważniejszych procesów administracyjnych (postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej) został przekazany osobie prawnej (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej), tym samym pozbawiając to postępowanie charakteru postępowania administracyjnego.

Także ta pragmatyka pozostawała w mocy niezwykle krótko, gdyż już w 2008 roku ustawodawca ją zastąpił nową²⁵, która poławicznie przywracała rozwiązania ustawy z 1998 roku. Ostatnim etapem głębokich zmian w tej dziedzinie była nowelizacja z 2015 roku²⁶, mocą której korpus służby cywilnej uzupełniono o trzecią kategorię członków, tj. osoby zajmujące wyższe stanowisko

²³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej (Dz.U. 1999, nr 49, poz. 483).

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).

²⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505).

²⁶ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 34).

w służbie cywilnej na podstawie powołania. Aktualny stan obowiązującej ustawy o służbie cywilnej pozwala przypuszczać, że proces jej zmian jeszcze się nie zakończył. Brak nadrzędnej, konsekwentnej wizji tej ustawy oraz korespondujących w niej ze sobą rozwiązań, a także fragmentaryczność regulacji w mojej ocenie wymaga jeszcze jednej, tym razem gruntownie przemyślanej i rzetelnej inicjatywy legislacyjnej.

4. Podsumowanie

Na pytanie o to, czy dziś istnieją tytułowe „prawne źródła etosu urzędniczego”, czyli czy są przepisy tworzące kontekst i podstawę, na której w wieloletniej perspektywie możliwe byłoby powstanie i kształcenie „duszy urzędniczej”, nie można udzielić odpowiedzi twierdzącej. Analizując aktywność Szefa Służby Cywilnej²⁷ w zakresie kształtowania postaw członków korpusu służby cywilnej na tle ustawy o służbie cywilnej z 2008 roku, można stwierdzić, że działania te skupiają się na promowaniu zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej²⁸. Jednak zasady te sformułowano w oderwaniu od wdrożonych rozwiązań systemowych w obszarze prawa urzędniczego, nadając im tym samym byt samoistny, niemający zakotwiczenia w statusie prawnym korpusu. Czym innym jest bowiem wywodzenie zasad etycznych i zasad służby cywilnej z obowiązującego prawa, a czym innym narzucenie (deklarowanie) wybranych zasad aktem prawnym.

Sformułowane blisko sto lat temu przez J.K. Kopczyńskiego poglądy, przywołane na wstępie tych rozważań, zachowują niezwykłą aktualność ze względu na swą uniwersalność i weryfikowalną prawdziwość. U podstaw budowy etosu urzędniczego leżeć musi świadomość urzędnika co do jego miejsca w systemie państwa i wagi wykonywanych przez niego zadań publicznych. Jest tu w istocie mowa o relacji między państwem a urzędnikiem, której można nadać atrybut nierównorzędności. Łączący ich stosunek prawny cechuje nadrzędność interesu publicznego nad interesem urzędnika. Tego typu stosunki należą do wyłącznej sfery prawa publicznego, prawa administracyjnego, a dalej prawa urzędniczego *sensu stricto*. Odbudowa publicznoprawnego statusu korpusu służby cywilnej, przywrócenie pierwotnej tożsamości prawa urzędniczego, zgodnie z którym praca w administracji publicznej

²⁷ Zob. zakładka „Aktualności” na stronie internetowej Serwisu Służby Cywilnej, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

²⁸ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej; M.P. 2011, nr 93, poz. 953.

ma charakter służebny (tzn. determinuje prawa i wolności polityczne, zawodowe i pracownicze urzędnika, a jednocześnie rekompensuje je adekwatnymi przywilejami), rekonstrukcja (z uwzględnieniem uwarunkowań i potrzeb współczesnego świata) katalogu praw i obowiązków urzędniczych, a także stworzenie elitarnego pod względem kompetencyjnym i płacowym korpusu urzędniczego, którego sprawy winny być rozstrzygane w reżimie postępowania administracyjnego i w kognicji sądów administracyjnych, powinno umożliwić wykrystalizowanie się zasad korpusu służby cywilnej i zasad jego etyki opartych na aksjologii prawa administracyjnego. Zakorzenienie się tak skonstruowanego oprzyrządowania prawnego, wiążącego kolejne generacje urzędników, ma szansę na stworzenie – pierwszy raz w historii polskiego ustawodawstwa – pożądanego etosu urzędniczego.

Bibliografia

- Z. Cieślak, J. Jagielski., K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, PWN, Warszawa 1998.
- W. Drobny, *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Z. Duniewska, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Wyd. UJ, Kraków 2011.
- T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, W. Drobny (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
- J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Nakład Stowarzyszenia Urzędników Państwowych, Warszawa 1925.
- B. Wesołowski, *Podręcznik dla urzędów i działaczy gminnych*, Wyd. redakcji dwutygodnika „Zespół”, Warszawa 1923.

**Zasady etyki zawodowej
w Policji
w świetle badań**

MAREK FAŁDOWSKI

Doktor nauk humanistycznych

Komendant-Rektor

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

PIOTR GAWROŃSKI

Nadkomisarz, doktor nauk humanistycznych

Adiunkt Instytutu Nauk Społecznych

Wydziału Policyjnych Nauk Stosowanych

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Streszczenie

Artykuł przedstawia syntezę i interpretację wniosków dotyczących strony etycznej relacji interpersonalnych funkcjonariuszy Policji w służbie, stanowiących jeden z obszarów przedmiotu badań na temat etyki zawodowej policjanta. Badania przeprowadzono wśród studentów i słuchaczy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, z wyłączeniem słuchaczy szkolenia zawodowego podstawowego. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi od respondentów zobrazowano opinie dotyczące współczesnej reakcji przełożonych wobec zachowań nieetycznych policjantów i omówiono przejawy takich naruszeń. Formy zachowań nieetycznych funkcjonariuszy pogrupowano w kategorie dotyczące m.in.: kultury osobistej, kultury komunikacji i kultury języka. Opisano zjawisko mechanizmu kontroli społecznej zachowań policjantów i instytucji postępowania dyscyplinarnego oraz propozycje promowania zachowań etycznych w służbie, wśród których najbardziej pożądane są – zdaniem respondentów – wszelkie instytucjonalne inicjatywy regulujące relacje w służbie.

Abstract

The article presents a synthesis and interpretation of conclusions regarding the ethical aspect of interpersonal relations of police officers in service, which is one of the areas of the subject research conducted in the topic of police officer's professional ethics. The research has been conducted among students and learners of the Police Academy in Szczytno, excluding police officers on a basic professional course. On the basis of the answers received from the respondents, it was possible to illustrate opinions regarding the present reaction of supervisors to non-ethical behaviours of police officers and to discuss the manifestations of such violations. The forms of police officers' non-ethical behaviours have been divided into categories regarding, inter alia: propriety, culture of communication and culture of language. The phenomenon of social control mechanism of police officers' behaviours have been described, as well as the institution of disciplinary proceedings and proposals to promote ethical behaviours in service, among which the most desired are – according to the respondents – any institutional initiatives which regulate relations in service.

1. Wprowadzenie

Zachowania człowieka w instytucjach publicznych *sensu largo*, zwłaszcza funkcjonariusza służb państwowych, w tym Policji, kształtuje kilka powiązanych i wzajemnie się przenikających grup uwarunkowań. W pierwszej znajdują się te, które mają charakter prawny i organizacyjny. Dotyczą one przede wszystkim strony formalnej służby. Jedną z nich, w sposób zasadniczy kształtującą tożsamość Policji jako formacji umundurowanej i uzbrojonej, odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny, jest jej struktura organizacyjna oparta na zasadzie hierarchiczności¹. To właśnie hierarchiczność będąca systemem wzajemnego podporządkowania ma zapewnić przede wszystkim: jednolitość, sprawność, szybkość, ekonomiczność oraz efektywność realizowanych zadań. Sprzyja ona ponadto ustaleniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje². Po swojej poprzedniczce – Milicji Obywatelskiej – Policja odziedziczyła nadal dominujący niemal autokratyczny styl kierowania i zarządzania³. Drugą istotną zmienną prawną wpływającą na zachowania funkcjonariuszy Policji, a w szczególności kształtującą relacje służbowe i określającą obowiązki policjantów, jest Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”. Dokument ten określa m.in. sposób postępowania funkcjonariuszy względem siebie⁴ oraz ich powinności wobec osób trzecich.

W drugiej grupie znajdują się m.in. zmienne społeczne i humanistyczne, a w nich uwarunkowania kulturowe i moralne, pochodzące zarówno od wewnątrz instytucji, jak i z jej otoczenia.

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2067; Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz.Urz. KGP, 17 grudnia 2013 roku, poz. 99.

² M. Fałdowski, *Zarządzanie jednostką policji a etyka zawodowa*, (w:) *Morale w świetle badań i w procesie dydaktycznym*, red. M. Fałdowska, A. Filipek, J. Ważniewska, Warszawa 2016, s. 117–130.

³ Ibidem, s. 117–118; E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011, s. 157.

⁴ W § od 14 do 20 załącznika do wskazanego zarządzenia zostały określone zachowania i postawy dotyczące policjanta i jego przełożonego. Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”, Dz.Urz. KGP 2004, nr 1, poz. 3.

Te ostatnie, stanowiąc zasadnicze źródło kształtowania się zwyczajów i obyczajów w służbie, są szczególnie ważne z kilku przyczyn. Po pierwsze, wpływają na jakość i treść warstwy prawnej oraz organizacyjnej służby. Po drugie, kształtują treść roli zawodowej funkcjonariuszy Policji. Po trzecie, determinują pożądane formy aktywności policjantów tak podczas służby, jak i poza nią.

W związku z powyższym autorzy opracowania podjęli próbę sformułowania oceny funkcjonowania zasad etyki zawodowej policjanta w Policji na podstawie badań naukowych przeprowadzonych wśród słuchaczy i studentów Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie⁵.

Ze względu na wieloaspektowość przedmiotu poznania i badań oraz różnorodność zgromadzonego materiału badawczego w niniejszym opracowaniu zostały zaprezentowane treści i wnioski dotyczące jednego obszaru badawczego, a mianowicie: kształtowania się obecnie w służbie i poza nią relacji służbowych policjant-przełożony oraz funkcjonariusz Policji-obywatel⁶. Drugim istotnym czynnikiem – determinującym przygotowanie przez autorów opracowania w przedmiotowym zakresie i chęć jego naukowej ekspozycji w literaturze przedmiotu – jest zwrócenie uwagi na często nie w pełni reprezentowany w dyskursie naukowym ważny kontekst etycznej strony stosunków społecznych w formacji. Należy również podkreślić, że pomimo upływu ponad 27 lat od zmian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce, wymiany pokoleniowej, przeobrażeń organizacyjnych oraz aksjologicznych, nadal istnieje potrzeba naukowej eksploracji relacji wewnątrzinstytucjonalnych w kontekście przełożony-podwładny.

W ramach tego zagadnienia zostały sformułowane następujące szczegółowe problemy badawcze:

1. Czy, a jeśli tak, to jakie naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta mają miejsce najczęściej w służbie?
2. Czy przełożony zwraca uwagę na przejawy naruszenia zasad etyki zawodowej?
3. Czy policjanci przestrzegają zasad etyki zawodowej?
4. Kto najczęściej narusza zasady etyki zawodowej w kontekście relacji przełożony-funkcjonariusz?

⁵ Badania DST – 1/2017/Z/MF. Celem prowadzonych badań jest m.in. diagnoza zachowań etycznych policjantów, diagnoza treści kształcenia związanych z etyką zawodową w programach szkolenia, doskonalenia zawodowego, jak również na studiach, w tym studiach podyplomowych, oraz opracowanie koncepcji kształcenia policjantów uwzględniających postawy etyczne.

⁶ Badania zostały przeprowadzone za pomocą sondażu diagnostycznego. W celu realizacji założeń badawczych wykorzystano wystandaryzowany kwestionariusz ankiety. Został on opracowany przez nieformalny zespół pod kierownictwem naukowym komendanta-rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Ponadto kwestionariusz skonsultowano z ks. prof. dr. hab. Edwardem Wiszowatym i Komendą Główną Policji.

5. Czy w służbie funkcjonuje mechanizm dezaprobaty zachowań nieetycznych?
6. W jaki sposób kształtuje się w służbie zachowania etyczne funkcjonariuszy?
7. Jak kształtuje się zależność między naruszeniem zasad etyki zawodowej przez policjanta a poniesieniem przez niego konsekwencji dyscyplinarnych?

O jakości relacji służbowych, stanowiących krwiobieg każdej instytucji, decyduje wiele czynników. Niektóre z nich interesują psychologię społeczną, przede wszystkim te, które determinują skuteczność technik aktywnego słuchania czy wywieraniu wpływu. Inną ważną grupę czynników stanowią uwarunkowania kulturowe formacji, a w niej szczególnie istotne są kompetencje etyczne funkcjonariuszy i warunki ich rozwoju. To one kształtują stronę poznawczą i intelektualną osobowości funkcjonariuszy, przyczyniając się do właściwego rozwoju ich postaw. Są także źródłem wartości i norm moralnych, a więc określają, jak policjant powinien postępować w służbie i poza nią. Ponadto wyznaczają symetrię w relacjach zawodowych i społecznych m.in. „do wewnątrz”, między funkcjonariuszami, z uwzględnieniem norm kultury służby czy pozycji przełożonego w służbie w ramach zasady hierarchiczności. Wreszcie, określają przede wszystkim prawa i obowiązki funkcjonariuszy względem siebie i wobec obywateli.

Jednym z podmiotów ponoszących odpowiedzialność prawną i etyczną za jakość zasobów ludzkich w służbie jest przełożony. Kierownik ma prawo i obowiązek oceniać wyniki pracy, postawę i zachowanie pracownika oraz wiele innych aspektów jego działalności⁷. To on w ramach swoich funkcji kierowniczych inicjuje proces rozwoju kompetencji zawodowych (w tym etycznych) swoich funkcjonariuszy oraz w sytuacji naruszenia standardów etycznych podejmuje odpowiednią reakcję o charakterze instytucjonalnym, społecznym i werbalnym. W takich okolicznościach spoczywa na nim obowiązek interweniowania w ramach prowadzonego nadzoru za pomocą mechanizmu kontroli społecznej zachowań funkcjonariuszy wewnątrz formacji, którzy naruszają m.in. dyspozycje zasad etyki zawodowej.

⁷ T. Oleksyn, *Zarządzający i zarządzanie – wybrane kwestie i dylematy etyczne*, (w:) K. Kietliński, V.M. Reyes, T. Oleksyn, *Etyka w biznesie i zarządzaniu*, Kraków 2005, s. 175.

2. Badania postaw funkcjonariuszy i ich wyniki

Badania zostały przeprowadzone na grupie 326 słuchaczy i trwały od stycznia do kwietnia 2018 roku. Grupa badawcza została ukształtowana za pomocą doboru celowego z wyłączeniem kursantów podstawowego szkolenia zawodowego⁸. Mimo zastosowania celowego doboru na podstawie oceny rozkładu cech demograficznych i społecznych respondentów ukształtowano grupę badawczą o wysokim stopniu heterogeniczności, co świadczy o jej reprezentatywności oraz o obiektywności materiału badawczego⁹.

Na wykresie 1 zostały przedstawione dane dotyczące reakcji przełożonego na przejawy naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta.

Wykres 1. Reakcja lub brak reakcji przełożonego na przejawy naruszenia zasad etyki zawodowej



Źródło: opracowanie własne (N-325)

Na podstawie analizy rozkładu danych zamieszczonych na wykresie 1 można powiedzieć, że według większości respondentów (68% badanych, 221 wskazań) ich przełożony zwraca uwagę na przejawy naruszenia zasad etyki zawodowej. Przeciwnego zdania jest 17% badanych.

⁸ Powyższe wynikało z założenia, że słuchacze szkolenia podstawowego dopiero rozpoczynają służbę w Policji i z oczywistych względów nie mają wiedzy na temat problemów badawczych, które interesują autorów.

⁹ Uzyskane w toku badań dane demograficzne i społeczne charakteryzujące respondentów nie odbiegają znacznie od rozkładu tych cech w ogólnej populacji funkcjonariuszy Policji. Szerzej: *Raport z badań nt. recepcji zasad etyki zawodowej policjanta i ich znaczenie w służbie funkcjonariuszy* (materiał niepublikowany), Badania DST 1/2017/Z/MF.

- Z analizy danych zawartych na wykresie 1 wynika, że:
- naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta w służbie występują, co nie oznacza, że są powszechne i częste;
 - zdarzają się jednostki organizacyjne Policji lub jej komórki, w których przełożony nie podejmuje stosownej i adekwatnej reakcji wobec funkcjonariuszy, którzy naruszają przedmiotowe zasady.

Wydaje się, że w niektórych jednostkach organizacyjnych Policji nie funkcjonuje w pełni optymalnie mechanizm wewnętrznej kontroli zachowań funkcjonariuszy podejmowanej przez przełożonego. Wielkość udziału tego procesu w służbie wyraża stopień dojrzałości instytucjonalnej formacji, a więc takiej, która bez względnej zwłoki reaguje na wszelkie nieetyczne zachowania funkcjonariuszy.

Rolą przełożonego jest podejmowanie skutecznej i adekwatnej reakcji na każde naruszenie zasad etyki zawodowej przez policjanta. Prawidłowa reakcja przełożonego, która wyczerpuje znamiona mechanizmu nadzoru, oceny i korekty postaw policjantów, stanowi szansę na transparentny i uczciwy rozwój zasobów ludzkich w formacji¹⁰. Ma także szczególne właściwości:

- profilaktyczne, gdyż zapobiega pierwszym lub kolejnym zachowaniom nieetycznym funkcjonariuszy;
- terapeutyczne, ponieważ ma właściwości kompensacyjne oraz lecznicze;
- pedagogiczne, gdyż charakteryzują ją własności socjalizacyjne wynikające m.in. z autorytetu instytucji i przełożonego.

Co więcej, reakcje tego typu w sposób fundamentalny kształtują rzeczywisty autorytet przełożonego, niezbędny do realnego wywierania przez niego wpływu na zachowania członków społeczności zawodowej¹¹.

Zadania przełożonego w sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta sprowadzają się nie tylko do pożądanego interwencjonizmu, który zapobiega relatywizacji służby, a w szczególności pogorszeniu stosunków służbowych opartych na przemocy i technikach ingracyjnych. Jego rolą jest również tworzenie warunków umożliwiających rozwój etycznej strony kompetencji społecznych policjantów, tak aby warunkowały one zachowania

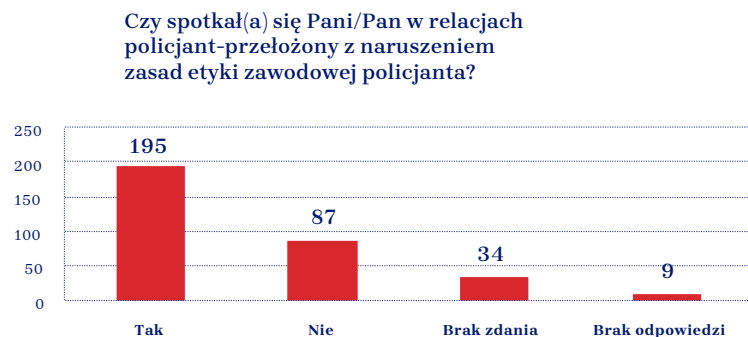
¹⁰ Zob. szerzej: M. Fałdowski, *Zarządzanie jednostką...*, op. cit., s. 126–128.

¹¹ Zob. szerzej o autorytecie: R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 1999, s. 191–213.

funkcjonariuszy oparte m.in. na szacunku i tolerancji wobec innych czy przeciwdziałały jakimkolwiek formom dyskryminacji.

Na wykresie 2 zostały zaprezentowane dane dotyczące wiedzy respondentów na temat jakości etycznej strony stosunków społecznych między policjantami a przełożonymi.

Wykres 2. Przypadki naruszania zasad etyki zawodowej policjanta w percepcji respondentów



Źródło: opracowanie własne (N-325)

Z analizy rozkładu danych zawartych na wykresie 2 wynika, że:

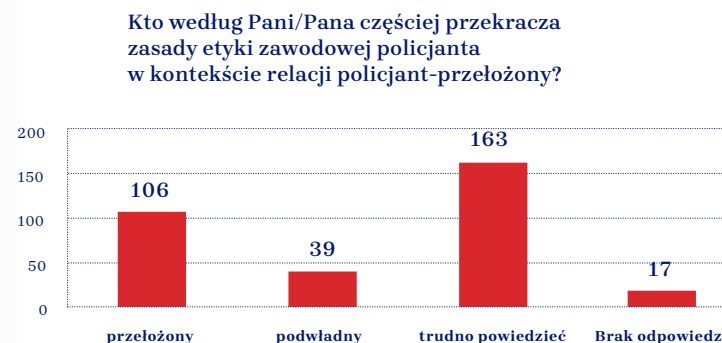
- większość respondentów spotkała się z sytuacją naruszenia zasad etyki zawodowej w relacjach policjant-przełożony;
- zachowania nieetyczne w Policji nie są incydentalne; wydaje się, że ich udział w strukturze wszystkich relacji między policjantami a ich przełożonymi jest istotny.

Rozkład danych zawartych na wykresie 2 pogłębia w pewnym stopniu stanowisko eksponowane przy interpretacji danych zawartych na wykresie 1. Zauważa się nieoptymalny poziom kompetencji etycznych niektórych policjantów oraz ich przełożonych w dziedzinie kształtowania stosunków społecznych. Ta sytuacja jest niepokojąca, gdyż w dłuższej perspektywie może prowadzić do deprecjacji autorytetu przełożonego, utraty zaufania funkcjonariuszy do własnej formacji, spadku ich motywacji, a to z kolei przyczynia się do niezadowolającej efektywności wykonywania przez nich obowiązków służbowych w relacji do rzeczywistych potrzeb wynikających z ochrony interesu publicznego czy oczekiwania jednostek lub grup społecznych.

W takich warunkach proporcjonalnie wzrasta ryzyko wystąpienia znacznie poważniejszych nieprawidłowości, a w szczególności prawdopodobieństwo zjawisk związanych z przestępnym nadużyciem władzy¹².

Odpowiedzi respondentów zamieszczone na wykresie 3 dotyczą funkcjonariuszy częściej przekraczających zasady etyki zawodowej policjanta w kontekście relacji przełożony-podwładny.

Wykres 3. Proporcje zachowań uznawanych za naruszenie zasad etyki zawodowej prezentowanych przez przełożonych i policjantów



Źródło: opracowanie własne (N-325)

Z analizy danych zawartych na wykresie 3 wynika, że:

- aż 33% badanych (106 wskazań) twierdzi, że to przełożony częściej przekracza zasady etyki zawodowej policjanta w kontekście relacji przełożony-policjant;
- tylko 12% badanych (39 wskazań) twierdzi, że policjant częściej przekracza zasady etyki zawodowej policjanta w relacji przełożony-policjant;
- aż 50% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Na podstawie analizy powyższych danych zauważa się problem jakości stosunków społecznych między przełożonymi a podwładnymi. Wydaje się, że nie są one zawsze prawidłowe. Czasami nie opierają się na zasadach etyki zawodowej. Zaskakujące są dwa wskaźniki rozkładu danych zawartych na wykresie 3, tj. ten

¹² Zob. szerzej: D. Mocarska, *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Szczytno 2013; zob. także: M. Porwisz, *Sprzedajność funkcjonariusza Policji. Aspekty normatywne i kryminologiczne*, Szczytno 2017, s. 390–401. Autor przeprowadził badania sondażowe wśród funkcjonariuszy Policji na reprezentatywnej grupie 1056 osób. Wśród opinii respondentów na temat przyczyn zjawiska znalazła się następująca wypowiedź: „Brak szkoleń i informacji, jak przeciwdziałać korupcji, brak również wyjaśnienia, czym jest korupcja z etycznego punktu widzenia”, ibidem, s. 400.

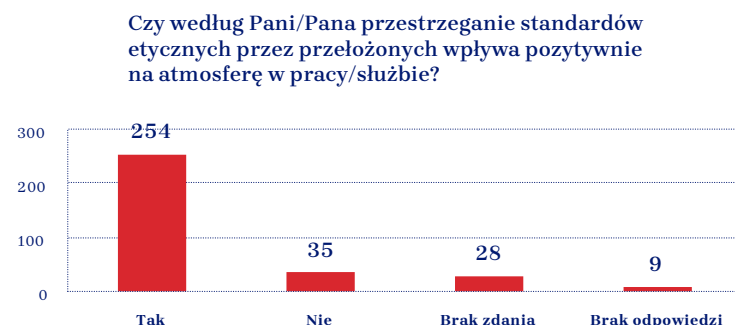
dotyczący liczby respondentów, którzy wskazali na przełożonego jako osobę najczęściej przekraczającą rzezone zasady, oraz odnoszący się do respondentów, którzy wybrali odpowiedź „trudno powiedzieć”. Analiza tych wskaźników skłania do sformułowania tezy o istniejącym, ale nieglobalnym w formacji problemie pozycji i wielkości autorytetu przełożonego, którego powinny charakteryzować przymioty i najwyższe uznanie w oczach podwładnych.

W tej sytuacji konieczny jest rozwój umiejętności komunikacyjnych wszystkich członków środowiska zawodowego oraz etycznej strony tych kompetencji. Funkcjonariusze Policji, bez względu na obecnie pełnioną funkcję i pozycję zawodową, powinni potrafić wyjaśnić m.in. znaczenie komunikacji w obszarze wykonywania zadań i osiągania celów formacji oraz znać zasady kształtowania relacji międzyludzkich wywiedzione z etyki zawodowej policjanta, teorii psychologii komunikacji i kultury osobistej, a co najistotniejsze – reprezentować pożądaną i adekwatną do potrzeb oraz zobowiązań kulturowych w służbie poziom rzeczywistych umiejętności prowadzenia rozmowy, odgrywając w niej różnorakie role.

Ten układ danych również potwierdza istnienie pewnej skali naruszeń zasad etyki zawodowej policjanta w służbie. Wydaje się, że to zjawisko nie jest jednostkowe, jednolite czy incydentalne i – co istotne z perspektywy badacza – przybiera w służbie ciekawe formy fenomenologiczne. Należy jednak podkreślić, że nie jest zjawiskiem o globalnym zasięgu i dużym natężeniu.

Na wykresie 4 zostały zaprezentowane dane dotyczące opinii respondentów na temat wpływu przestrzegania przez przełożonych standardów etycznych na atmosferę w pracy lub służbie.

Wykres 4. Wpływ przestrzegania standardów etycznych przez przełożonych w ocenie respondentów



Źródło: opracowanie własne (N-326)

Na podstawie analizy danych zawartych na wykresie 4 można powiedzieć, że zdecydowana większość respondentów dostrzega zależność między przestrzeganiem przez przełożonych standardów etycznych a ich wpływem na pozytywną atmosferę w służbie.

Można przypuszczać, że badani, formułując to stanowisko, mieli na względzie przełożonego kompetentnego, o wysokich kwalifikacjach moralnych. Wydaje się, że tylko przełożony o takich przymiotach jest przykładem rzeczywistego autorytetu w środowisku zawodowym oraz cieszy się uznaniem. To on skutecznie może kształtować zachowania funkcjonariuszy i ma największy wpływ na kształtowanie atmosfery służby, a więc dysponuje odpowiednimi instrumentami, za pomocą których może motywować i skutecznie mobilizować funkcjonariuszy. Powinien być przykładem praworządności, prawości oraz gwarantować podwładnym jak najlepsze, bezpieczne warunki wykonywania obowiązków służbowych¹³.

Na wykresie 5 umieszczono dane dotyczące odpowiedzi respondentów, którzy spotkali się z jakimikolwiek naruszeniami zasad etyki zawodowej policjanta.

Wykres 5. Przypadki naruszenia etyki zawodowej policjanta w służbie



Źródło: opracowanie własne (N-324)

Na podstawie analizy danych zawartych na wykresie 5 można stwierdzić, że:

- aż 43% respondentów (141 wskazań) wymienia przykłady naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta;
- aż 54% badanych (174 wskazania) nie udzieliło żadnej odpowiedzi w badanym przedmiocie.

¹³ Zob. szerzej: P. Żuraw, *Moralność w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego*, (w:) *Korporacje organizacji publicznych*, red. W. Kieżun, A. Letkiewicz, J. Wołęjszo, Szczytno 2011, s. 55–65; M.J. Dyrda, *Socjologia i psychologia społeczna w zarządzaniu organizacjami*, Warszawa 2004, s. 73.

Liczbę badanych funkcjonariuszy, którzy wymieniają przejawy naruszeń rzeczonych zasad, należy uznać za znaczną. Świadczy ona m.in. o istniejącym problemie jakości etycznej strony stosunków społecznych w formacji pomiędzy funkcjonariuszami oraz między nimi a osobami trzecimi. To stanowisko potwierdza kilkakrotnie przywoływaną powyższej tezę, że naruszenia zasad etyki zawodowej w Policji w obszarze relacji interpersonalnych na pewno nie stanowią marginesu zachowań funkcjonariuszy, ale też nie mają globalnego zasięgu. Trafny wydaje się pogląd, że występują w służbie, ale – co chyba istotniejsze – nie osiągają wartości, która jest funkcją następczych odchylen czy nieprawidłowości.

Konieczna w związku z tym staje się analiza jakościowa zachowań nieetycznych funkcjonariuszy zaproponowana przez respondentów. Na podstawie wskazań badanych oraz interpretacji i kategoryzacji ich odpowiedzi nt. jakościowego charakteru analizowanych zachowań można powiedzieć, że naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta w obszarze relacji przełożony-podwładny dotyczą takich dziedzin, jak: kompetencje ogólne funkcjonariuszy, kompetencje komunikacyjne, kultura języka czy kultura organizacyjna służby.

Kulturę stosunków społecznych między funkcjonariuszami a osobami, z którymi kształtują oni celowe relacje, charakteryzują pewne niedostatki. Dotyczą one kilku płaszczyzn relacji interpersonalnych powiązanych ze sobą w sposób systematyczny i implikacyjny. I tak deficyty w jednym obszarze mogą determinować również odchylenia w innych obszarze etycznej strony stosunków społecznych, a nawet w zupełnie innych dziedzinach funkcjonowania formacji i służby. W związku z tym konieczne są działania profilaktyczne i wyprzedzające potencjalnie niekorzystne następstwa. Należy do nich zaliczyć odchylenia niepokojące, ale dające się usunąć dzięki strategicznym działaniom korekcyjnym w następujących zakresach:

- **Kultury słowa** – niektórzy funkcjonariusze używają pojęć, a czasami nawet całych zwrotów językowych, które mają charakter nieprzyzwoity, nacechowane są pejoratywnie i uprzedmiotwiają podmiot relacji, a także zawierają w sobie silny ładunek emocjonalny niepotrzebny z perspektywy wykonywania zadań i ochrony praw obywatela, co stanowi także o ich agresywnym charakterze. Zasady etyki zawodowej policjanta jednoznacznie określają standardy języka funkcjonariusza. Powinien on być m.in. wolny od jakiegokolwiek przemocy i dostosowany do okoliczności. Należy zauważyć, że posługiwanie się przez funkcjonariuszy pojęciami uznanymi w społeczeństwie za nieprzyzwoite, które stanowią przykłady wyrażen zaliczanych do podkultury

języka polskiego, może determinować wiele niekorzystnych następstw na różnych polach funkcjonowania formacji. W szczególności może kształtować negatywny wizerunek w oczach opinii publicznej, osłabiać więzi międzyludzkie w instytucji, co powoduje, że stają się one powierzchowne i instrumentalne. Ponadto może obniżać jakość wykonywania obowiązków służbowych, czego skutkiem jest tendencja do negatywnej stereotypizacji służby, formacji i funkcjonariuszy. Jest ona konsekwencją efektu generalizacji poprzez ekspozycję co najmniej jednej negatywnej cechy¹⁴.

- **Kultury komunikacji między funkcjonariuszami** – relacje w służbie nie zawsze opierają się na wzajemnym zrozumieniu i poszanowaniu praw ani nie w każdym przypadku wykorzystuje się techniki aktywnego słuchania, których założeniem jest rzeczywista chęć słuchania i słyszenia innych¹⁵. Język przemocy powoduje, że pojawiają się w nim techniki manipulacyjne, a w nich ingracja, która warunkuje podziały w strukturze grupy zawodowej np. na lepszych i gorszych. Ten stan rzeczy może stanowić funkcję ograniczającą rozwój prawdziwej wspólnoty, pożądanej struktury grupy zawodowej, w tym grup zadaniowych.
- **Ustawicznej i trwałej motywacji w rozwoju kompetencji** – badani zauważają, że pewna część funkcjonariuszy charakteryzuje się nieoptymalnym poziomem kompetencji zawodowych, a więc niektórzy z nich nie mają w pełni rozwiniętych umiejętności wykonywania zadań na zajmowanych stanowiskach służbowych. Ten problem w pewnej skali dotyczy także przełożonych. W strukturze dwóch zasad etyki zawodowej stwierdza się, że „policjant powinien wykonywać czynności służbowe według najlepszej woli i wiedzy” oraz „przełożony powinien stale doskonalić i uzupełniać swoją wiedzę oraz umiejętności zawodowe”¹⁶. Na społeczności formacji ciąży zatem pozytywnie

¹⁴ Zob. szerzej: M. Andrusiewicz, *Problemy etyki słowa w państwie prawa*, (w:) *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andrusiewicz, A. Brezko, S. Oliwniak, Białystok 2015, s. 15–28. Etyczne zachowania językowe, szczególnie w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, są ważnym elementem relacji międzyludzkich, stanowiąc składnik praw podstawowych związanych z ochroną godności, prywatności czy dóbr osobistych. Dlatego też za jedną z zasad etyki słowa należy przyjąć unikanie w języku agresji, wulgaryzacji, manipulacji i – co szczególnie ważne – przedmiotowego traktowania adresata.

¹⁵ Szerzej o komunikacji w organizacji formalnej: W. Trzecińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Szczepiwo 2011.

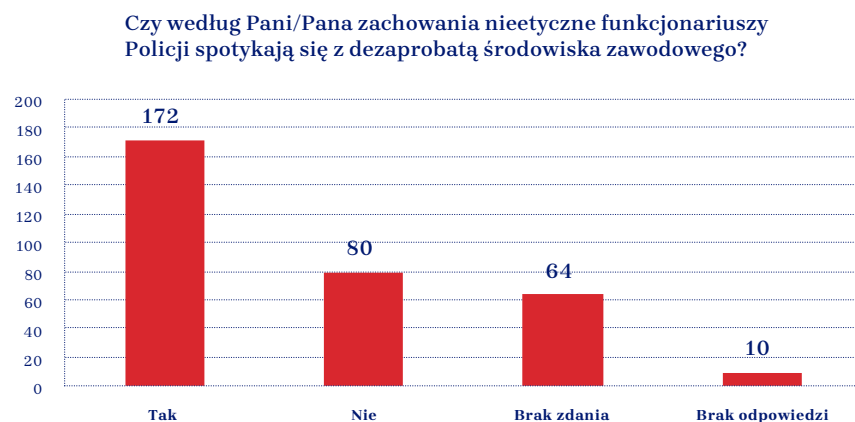
¹⁶ Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”, Dz.Urz. KGP 2004, nr 1, poz. 3, § 3 i § 22.

rozumiany obowiązek ulepszania własnego warsztatu, tak aby każdy jej funkcjonariusz jak najlepiej mógł wykonywać zadania służbowe na rzecz i w imieniu obywateli.

- **Kultury osobistej** – jedną z podstawowych jej cech jest zdolność asymilacji wartości służby przy jednoczesnym utrzymaniu poczucia własnej tożsamości. Pożądane są takie cechy funkcjonariuszy, jak m.in. takt, dyskrecja, odpowiednia wrażliwość, szacunek w relacjach „do” oraz schludny wygląd czy wolność od przemocy i uzależnień. W jednej z zasad etyki zawodowej stwierdza się, że „policjant powinien przestrzegać zasad poprawnego zachowania, kultury osobistej i dbać o schludny wygląd”¹⁷.

Na wykresie 6 zostały umieszczone dane dotyczące ocen respondentów w zakresie działania w środowisku zawodowym instytucji dezaprobaty zachowań nieetycznych funkcjonariuszy, która stanowi ważny komponent sprawności funkcjonowania mechanizmu kontroli zachowań w służbie oraz przeciwdziałania rozwojowi niekorzystnych zjawisk.

Wykres 6. Ocena dotycząca reakcji środowiska zawodowego na nieetyczne zachowania w służbie



Źródło: opracowanie własne (N-326)

Z analizy rozkładu danych zawartych na wykresie 6 wynika, że:

- ponad połowa, czyli 53% respondentów (172 wskazania), uważa, że zachowania nieetyczne funkcjonariuszy Policji spotykają się z dezaprobatą środowiska zawodowego;
- 25% badanych (80 wskazań) wyraża pogląd przeciwny.

¹⁷ Ibidem, § 7.

Analiza odpowiedzi prowadzi do wniosku, że respondenci, stając się uczestnikami zdarzeń nieetycznych, recenzują ich kontekst etyczny oraz rodzaj reakcji podjętej przez członków środowiska zawodowego. Wobec tego można powiedzieć, że:

- 53% respondentów spotkało się z sytuacją dezaprobaty środowiska zawodowego wobec zachowań nieetycznych funkcjonariuszy Policji;
- 25% badanych nie spotkało się z taką reakcją środowiska zawodowego.

Na podstawie analizy danych przedstawionych na wykresie 6 można stwierdzić, że kontrola społeczna zachowań funkcjonariusza – wzmocniona krytyczną oceną, wyrażona poprzez postawę dezaprobaty członków środowiska zawodowego – nie funkcjonuje w formacji w sposób pełny i optymalny. Zauważa się niepokojący udział mechanizmów bagatelizowania zachowań nieetycznych funkcjonariuszy Policji w służbie i czasami pojawiający się brak stanowczej i krytycznej reakcji na wszelkie naruszenia norm moralnych, które wynikają zarówno z przepisów prawa, jak i – co istotniejsze – z zasad etyki zawodowej policjanta. W tych warunkach może rozpocząć się niepożądany proces kształtowania się przestrzeni w służbie dla „nowych obyczajów” mających niewiele wspólnego z zasadami etyki zawodowej i najlepszymi tradycjami służby wywiedzionymi np. z etosu służby Policji Państwowej II Rzeczypospolitej¹⁸.

Zauważa się niezadowalający poziom kompetencji etycznych funkcjonariuszy Policji w dziedzinie zdolności podejmowania przez nich reakcji na wszelkie naruszenia zasad etyki zawodowej z jednoczesnym wyrażeniem np. werbalnej dezaprobaty. Środowisko zawodowe jest zobowiązane do adekwatnej reakcji¹⁹. Stanowczo powinno odrzucać m.in. takie formy braku reakcji, jak: milczenie, relatywizowanie, trywializowanie czy bagatelizowanie jakichkolwiek form naruszeń norm etycznych, które zawsze godzą w określone wartości służby, państwa czy jednostki.

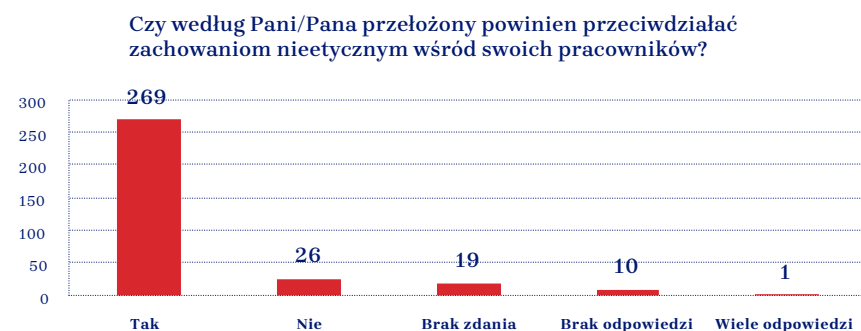
¹⁸ Zob. szerzej: M. Fałdowski, *Etos funkcjonariusza Policji Państwowej*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 2, s. 91–107; tenże, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na przykładzie II RP*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 4, s. 48–60.

¹⁹ O rozwoju mechanizmu kontroli społecznej zachowań funkcjonariuszy i autokontroli w służbie w ramach wychowania do służby zob. P. Gawroński, A. Biernacki, *Wybrane implikacje dla procesu projektowania strategii profilaktyki korupcyjnej w Straży Granicznej*, (w:) *Korupcja a bezpieczeństwo państwa. Korupcja w administracji publicznej. Diagnoza – profilaktyka – zwalczanie*, red. P. Majer, Kętrzyn 2016, s. 238–239.

W związku z powyższym pojawia się obiektywna potrzeba szkolenia funkcjonariuszy, mająca charakter edukacyjny i reedukacyjny w zakresie umiejętności wyrażania stanowczego „nie” wobec zachowań nieetycznych w służbie i poza nią. Potrzebne są szkolenia nie tylko z zasad etyki zawodowej policjanta, gdyż naruszenia tych norm będą się zdarzać (ważny jest efekt skali, tj. jak wiele, jakiego rodzaju i jak często), lecz także z psychologii społecznej, a w jej obrębie – z rozwoju umiejętności wyrażania postaw krytycznych i asertywnych w granicach paradygmatów służby.

Na wykresie 7 zaprezentowano dane dotyczące rzeczywistej roli przełożonego w sytuacji zachowań nieetycznych wśród swoich pracowników.

Wykres 7. Oczekiwania policjantów wobec przełożonego w wypadku zachowań nieetycznych jego podwładnych



Źródło: opracowanie własne (N-325)

Dane zamieszczone na wykresie 7 pokazują, że:

- zdecydowana większość respondentów twierdzi, że przełożony powinien przeciwdziałać zachowaniom nieetycznym wśród swoich pracowników;
- tylko 8% wyraża pogląd sprzeczny z powyższym.

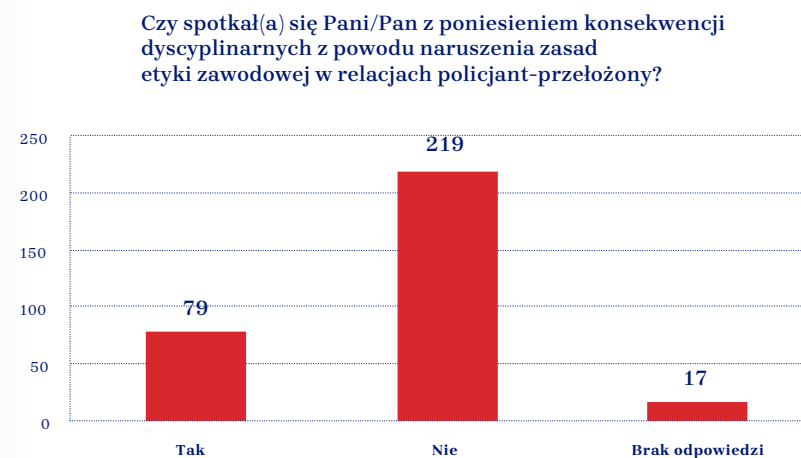
Stanowisko to jest budujące i potrzebne służbie na rzecz podniesienia jej sprawności, wpisuje się również w ramy jej rozwoju kulturowego. Osoby badane określają powinność kierownika, wskazując, jak powinien postępować wobec tych, którzy przejawiają zachowania nieetyczne. Wydaje się także, że respondenci pragną mieć przełożonego charakteryzującego się rzeczywistymi i realnymi kompetencjami zarządzania, umiejętnością wywierania wpływu na podwładnych, zdolnościami przywódczymi i analitycznymi dotyczącymi np. teorii podejmowania decyzji, zdolnością oceny obiektywnej służby funkcjonariuszy, a w szczególności umiejętnością etycznej oceny zachowań policjanów i wychowania

ich do służby w duchu wartości etycznych wywiedzionych z zasad etyki zawodowej²⁰.

Należy dodać, że stanowiska respondentów mają także drugi wymiar, mianowicie ich opinie mają charakter deklaracyjny i postulatywny. Wyrażają oni w nich swoje wyobrażenia o etycznym lub wzorowym przełożonym, w związku z czym prezentowane odpowiedzi mają charakter deontologiczny i wymagają rzeczowej oceny, z ewentualnym opracowaniem koncepcji wprowadzenia zmiany w obszarze instytucji przełożonego współcześnie funkcjonującej w kulturze służby.

Na wykresie 8 zobrazowano dane dotyczące faktycznego funkcjonowania w służbie, związane z konsekwencjami dyscyplinarnymi, które stanowią jedną z ostrzejszych, instytucjonalnych form reakcji na zachowania nieetyczne w służbie, a także kontynuację stosowania mechanizmu kontroli nieetycznych zachowań funkcjonariuszy.

Wykres 8. Konsekwencje dyscyplinarne z powodu naruszenia zasad etyki zawodowej



Źródło: opracowanie własne (N-315)

Z analizy rozkładu danych zawartych na wykresie 8 wynika, że:

- zdecydowana większość badanych nie spotkała się z poniesieniem konsekwencji dyscyplinarnych z powodu naruszenia zasad etyki zawodowej w relacjach policjant-przełożony;
- tylko 25% badanych (79 wskazań) spotkało się z sytuacją wyciągnięcia konsekwencji dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Policji przejawiających zachowania nieetyczne.

²⁰ Zob. szerzej: M. Fałdowski, *Zarządzanie jednostką...*, op. cit., s. 119–128.

Na podstawie analizy danych zawartych na wykresie 8 można sformułować kilka potencjalnych przyczyn tej sytuacji. Wydaje się, że:

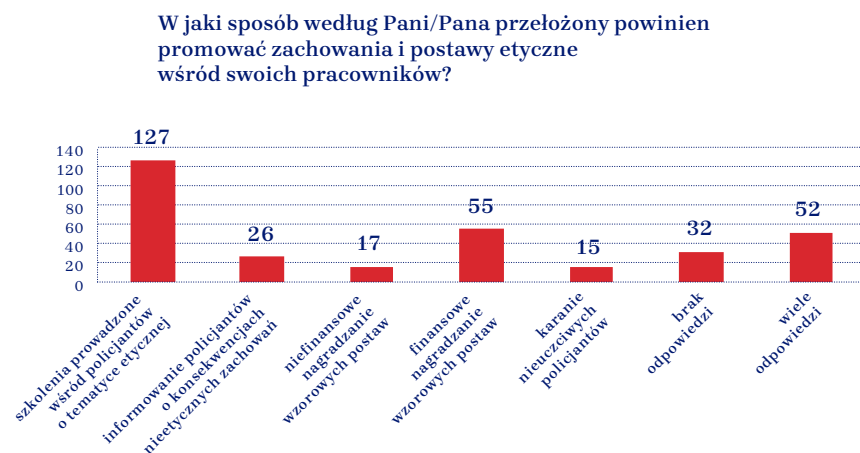
- Po pierwsze, wykorzystywanie instytucji postępowania dyscyplinarnego w służbie jest ostatecznością w przypadku naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta, a więc po prostu nie korzysta się z niej adekwatnie do liczby naruszeń przedmiotowych zasad.
- Po drugie, mimo że instytucja postępowania dyscyplinarnego jest stosowana w jakiejś skali, to jednak podczas prowadzenia postępowań pojawiają się problemy natury dowodowej, gdyż zasady etyczne są złożonymi wyrażeniami logicznymi, w których strukturze można znaleźć np. dwie koniunkcyjnie powiązane ze sobą wartości lub dyspozycje zachowań. Ten stan może znacznie utrudniać ocenę czynu, dowiedzenie przewinienia oraz zastosowanie określonej i adekwatnej sankcji.
- Po trzecie, narzędzie to stosuje się wybiórczo – wobec niektórych funkcjonariuszy i tylko pewnych przewinień, a więc w szczególnych warunkach indywidualizuje się jego znaczenie.

Wydaje się, że ten rozkład odpowiedzi wskazuje, iż każdy z wyżej opisanych wariantów w jakimś stopniu jest prawdziwy. W tych warunkach możliwy jest znaczny spadek funkcjonowania mechanizmu kontroli zachowań funkcjonariuszy wobec siebie. To on (kontrola społeczna) stanowi mechanizm oczyszczający służbę z nieprawidłowości i wskaźnik eksponujący potrzeby szkoleniowe funkcjonariuszy czy określone zmiany w funkcjonowaniu służby i formacji.

Na wykresie 9 zostały zaprezentowane odpowiedzi respondentów dotyczące sposobów promowania zachowań i postaw etycznych wśród pracowników Policji.

Wykres 9. Sposoby promowania zachowań i postaw etycznych przez przełożonego

Źródło: opracowanie własne (N-324)



Zdaniem respondentów przełożony powinien promować zachowania etyczne funkcjonariuszy, w szczególności poprzez:

- szkolenia o tematyce etycznej prowadzone wśród policjantów (127 wskazań);
- finansowe nagradzanie wzorowych postaw (55 wskazań);
- informowanie policjantów o konsekwencjach nieetycznych zachowań (26 wskazań),
- niefinansowe nagradzanie wzorowych postaw (17 wskazań),
- karanie nieuczciwych policjantów (15 wskazań).

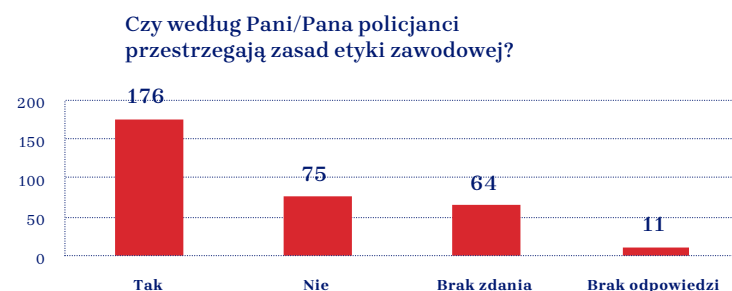
Należy zauważyć, że 16% osób ankietowanych (52 wskazania) wybierając wariant odpowiedź „inne” wyłącznie lub w powiązaniu z proponowaną kafeferią odpowiedzi zaproponowało własne propozycje promowania przez przełożonego zachowań i postaw etycznych wśród swoich pracowników. Tylko 10% badanych, tj. 32 respondentów nie udzieliło odpowiedzi na niniejsze pytanie.

Na podstawie analizy danych zawartych na powyższym wykresie można opracować propozycję instytucjonalnego rozwoju etycznej strony kompetencji funkcjonariuszy oraz polepszenia kondycji etycznej służby i formacji. Nie jest to jednak w pełni optymalna formuła. Kształtowanie kompetencji etycznych jest funkcją wychowania do służby zależną od co najmniej dwóch grup zmiennych. Pierwszą tworzą czynniki formalne, z których dwa są kluczowe, tj. stan systemu szkolenia, który determinuje ogólny poziom kompetencji zawodowych funkcjonariuszy, i wielkość rzeczywistego autorytetu przełożonego, który – wywierając wpływ na policjanta – kształtuje jego postawy. W drugiej grupie znajdują się czynniki tkwiące już w samym człowieku, zindywidualizowane, które dotyczą jego kultury osobistej, opanowania zasad dobrego wychowania, w tym jego stosunku do edukacji, samoedukacji i samowychowania. Drogą do sukcesu jest ciągle doskonalenie własnego warsztatu poprzez formalne i nieinstytucjonalne formy oddziaływań²¹.

Na wykresie 10 zostały zaprezentowane odpowiedzi respondentów dotyczące przestrzegania przez policjantów zasad etyki zawodowej.

²¹ Zob. szerzej: P. Gawroński, D. Hryszkiewicz, J.R. Truchan, *System szkolenia w Policji i Straży Granicznej. Funkcja założona i rzeczywista*, Szczytno 2015.

Wykres 10. Ocena przestrzegania zasad etyki zawodowej przez policjantów



Źródło: opracowanie własne (N-326)

Według 54% badanych (176 wskazań) policjanci przestrzegają zasad etyki zawodowej. Tylko 23% respondentów (75 wskazań) uważa, że funkcjonariusze Policji nie przestrzegają przedmiotowych norm postępowania etycznego.

Wydaje się, że odsetek policjantów, którzy uważają, że funkcjonariusze nie przestrzegają wspomnianych zasad, nie jest marginalny. Na jego podstawie i w relacji do danych zaprezentowanych na wykresach 1–9 można powiedzieć, że zjawisko nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej nie jest problemem niszowym, przez co może generować wiele – różnorodnych i na różnym poziomie – odchyleń lub nieprawidłowości.

3. Podsumowanie

Konkludując, wydaje się słusznym pogląd, że są płaszczyzny w strukturze kompetencji etycznych funkcjonariuszy Policji wymagające doskonalenia, a nawet korekty. Można wskazać pewną grupę policjantów, którzy naruszają zasady etyki zawodowej w dziedzinie stosunków społecznych bez względu na charakter i strukturę ich pozycji w stratyfikacji. Mają oni także znaczne luki m.in. w obszarze kultury języka, kultury komunikacji czy kultury osobistej i – jak się wydaje – są niewystarczająco świadomi deprecjacji wizerunku służby. Charakteryzują ich także na różnym poziomie i w różnym przedmiocie deficyty w strukturze ich ogólnych kompetencji zawodowych. Ta sytuacja wymaga podjęcia odpowiednich działań edukacyjnych. Należy zaznaczyć, że takowe w pewnym zakresie zostały zainicjowane 2017 roku. Ich rezultatem, opartym na ewaluacji treści programu szkolenia dla absolwentów szkół wyższych, było wprowadzenie do zakresu przedmiotowego tej formy kształcenia zawodowego nowego bloku tematycznego pt. „Historia, tradycja i etos

służby policyjnej”²². W ten sposób rozpoczął się proces odbudowy kompetencji etycznych funkcjonariuszy Policji, który jest drogą w rozwoju etosu służby i formacji. Należy nadmienić, że od początku lat 90. poprzedniego stulecia, mimo że system kształcenia oraz oferta szkoleniowa w Policji stale podlegały zmianie, sytuacja instytucjonalna i kulturowa dotycząca zagadnień kształtowania strony etycznej tożsamości funkcjonariuszy nie zajmowała jednak ważnej pozycji.

Zauważa się pewien problem zachowań nieetycznych w służbie, które nie są jedynie incydentalnymi zdarzeniami. Co prawda występują, lecz nie mają globalnego zasięgu. Przybierają dość często różne formy oraz naruszają różnorakie wartości. Interesująca jest przede wszystkim opinia respondentów dotycząca znacznej przewagi instytucjonalnego kształtowania etycznych zachowań funkcjonariuszy w ogólnej ofercie propozycji budowania etycznej formacji, a w konsekwencji etosu tej służby.

Role i obowiązkiem Policji jako formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym za przeciwdziałanie wszelkim formom zagrożeń i ich eliminowanie, jest dysponowanie jak najlepszą kadrą, która sprosta wyzwaniom społeczeństwa coraz bardziej świadomego swoich praw i wolności. W związku z tym m.in. na funkcjonariuszach Policji spoczywa prawny i etyczny obowiązek rozwijania swoich wielorakich kompetencji zawodowych, w szczególności etycznych, w dziedzinie kształtowania stosunków społecznych umożliwiających im prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych, które będą zawsze przejawem praworządności i pomocą w staniu na straży ochrony praw obywateli w ich kontaktach z państwem.

Na podstawie analizy zaprezentowanego w niniejszym opracowaniu materiału badawczego i płynących z niej wielu wniosków można powiedzieć, że etyka zawodowa w Policji jest nie tylko refleksją o charakterze normatywnym i opisowym, ale przede wszystkim dziedziną praktyczną, przejawiającą się w zachowaniu każdego funkcjonariusza, a także w konkretnych formach jego aktywności służbowej oraz pozasłużbowej.

²² Zob. szerzej: M. Fałdowski, *Zginęli za Polskę – Policja w służbie ojczyźnie*, „Policja” 2017, nr 3, s. 2; tenże, *Szkolenie oficerskie w Policji*, „Policja” 2017, nr 2, s. 98–99. Podstawę prawną umożliwiającą dokonanie stosownego rozszerzenia programu o przedmiotowe zagadnienia stanowiła Decyzja nr 56 Komendanta Głównego Policji z 22 marca 2017 roku w sprawie powołania zespołu do opracowania projektu programu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych. Zespołowi przewodniczył komendant rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

Bibliografia

- Andrusiewicz M., *Problemy etyki słowa w państwie prawa*, (w:) *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andrusiewicz, A. Brezko, S. Oliwniak, Białystok 2015.
- Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 1999.
- Cieślarczyk M., Skrabacz A. (red.), *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badania zjawiska morale*, Warszawa 2016.
- Dyrda M.J., *Socjologia i psychologia społeczna w zarządzaniu organizacjami*, Warszawa 2004.
- Fałdowski M., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na przykładzie II RP*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 4.
- Fałdowski M., *Etos funkcjonariusza Policji Państwowej*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 2.
- Fałdowski M., *Szkolenie oficerskie w Policji*, „Policja” 2017, nr 2.
- Fałdowski M., *Zarządzanie jednostką policji a etyka zawodowa*, (w:) *Morale w świetle wyników badań i w procesie dydaktycznym*, red. M. Fałdowska, A. Filipek, J. Ważniewska, Warszawa 2016.
- Fałdowski M., *Zginęli za Polskę – Policja w służbie ojczyźnie*, „Policja” 2017, nr 3.
- Gawroński P., Biernacki A., *Wybrane implikacje dla procesu projektowania strategii profilaktyki korupcyjnej w Straży Granicznej*, (w:) *Korupcja a bezpieczeństwo państwa. Korupcja w administracji publicznej. Diagnoza – profilaktyka – zwalczanie*, red. P. Majer, Kętrzyn 2016.
- Gawroński P., Hryszkiewicz D., Truchan J.R., *System szkolenia w Policji i Straży Granicznej. Funkcja założona i rzeczywistość*, Szczytno 2015.
- Kępa Z., Szerauc A. (red.), *Ku etycznym zasadom służb mundurowych*, Płock 2009.
- Mocarska D., *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Szczytno 2013.
- Oleksyn T., *Zarządzający i zarządzanie – wybrane kwestie i dylematy etyczne*, (w:) K. Kietliński, V.M. Reyes, T. Oleksyn, *Etyka w biznesie i zarządzaniu*, Kraków 2005.
- Piwowski J., *Etyka funkcjonariusza Policji. Źródła, motywacje, realizacja*, Kraków 2012.
- Porwiesz M., *Sprzedajność funkcjonariusza Policji. Aspekty normatywne i kryminologiczne*, Szczytno 2017.
- Raport z badań nt. recepcji zasad etyki zawodowej policjanta i ich znaczenie w służbie funkcjonariuszy* (materiał niepublikowany), Badania DST 1/2017/Z/MF.
- Ślipko T., *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2004.
- Trzcinińska W., Wiciak I., *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Szczytno 2011.
- Wiszowaty E., *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011.
- Żuraw P., *Moralność w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego*, (w:) *Korporacje organizacji publicznych*, red. W. Kieżun, A. Letkiewicz, J. Wolejszo, Szczytno 2011.

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – próba obywatelskiego wsparcia modernizacji polskiej administracji. Zarys problematyki

KRZYSZTOF MADEJ

Doktor

Absolwent KSAP

PRZEMYSŁAW WYGANOWSKI

(współpraca)

Absolwent KSAP

„niedopuszczenie do zmarnowania potencjału ducha, umysłu i czynu ludzi KSAP” – z uchwały o powstaniu SA KSAP z 1993 roku

Streszczenie

Założone w 1993 roku Stowarzyszenie Absolwentów stawiało sobie za cel utrzymanie i wykorzystanie potencjału środowiska absolwentów KSAP, a jednocześnie czynny udział w sprawach państwa dotyczących szeroko pojętej służby publicznej. Mimo upływu lat i zmian kontekstu trzy sfery aktywności pozostawały niezmiennie: działania na rzecz rozwoju profesjonalnej służby publicznej, w tym zwłaszcza służby cywilnej, współpraca z Krajową Szkołą Administracji Publicznej i kolejnymi rocznikami słuchaczy oraz integracja środowiska absolwentów KSAP, z biegiem lat coraz większego i bardziej zróżnicowanego. Praca w swej podstawowej części skupia się na początkach działalności Stowarzyszenia. Są to już bardziej zapoznane dzieje – pamięć ludzka jest ulotna, a ze względu na uwarunkowania technologiczne spora część faktów i dokumentów nie jest (w przeciwieństwie do późniejszego okresu) publicznie dostępna w internecie. Przede wszystkim jednak chodzi o pokazanie tego, jak pewne problemy oraz dylematy pozostają właściwie uniwersalne.

Abstract

The Graduates' Association was founded in 1993 to maintain and capitalize on abilities of the community of National School of Public Administration graduates, as well as to engage actively in matters considering widely understood public service. Despite the lapse of time and changes of context, three spheres of activities have been intact: efforts to develop professional public service, especially civil service, cooperation with National School of Public Administration and subsequent year groups of students and integration of the NSPA graduates, whose community is gradually getting more numerous and more diversified. The article in its main body concerns the beginnings of the history of the Association. The memories of these times have faded and due to technological conditions most of the facts and documents of that time have not been made public (on the contrary to the later period). However, first and foremost it is to show that some problems and dilemmas are actually universal.

25 lat temu, dokładnie 30 czerwca 1993 roku, powstało Stowarzyszenie Absolwentów KSAP¹. Kongres założycielski poprzedziło powstanie Komitetu Założycielskiego w dniu 4 lutego 1993 roku, na czele którego stanął Jarosław Kaźmierski².

1. Początki i podstawy

Ponieważ środowisko KSAP-owskie dopiero się formowało, Stowarzyszenie tworzyli absolwenci I Promocji (stawili się na zebranie Komitetu Założycielskiego prawie *in corpore*), status członków obserwatorów otrzymali zaś słuchacze II Promocji. Pierwsza połowa lat 90. to okres dynamicznej transformacji ustrojowej. Kolejne ekipy dość często zmieniających się wówczas rządów przygotowywały się do zmiany struktury i sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Jednocześnie KSAP od 14 czerwca 1991 roku działała już na podstawie Ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. W swym pierwotnym brzmieniu stanowiła m.in., że zadaniem KSAP jest kształcenie i przygotowanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej.

Te dwie kwestie: cele ustawowe KSAP i ówczesny kontekst, znalazły wyraz zarówno w przyjętym statucie, jak i uchwałach oraz deklaracjach przyjętych na Pierwszym Kongresie Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, czyli kongresie założycielskim. Dość dobrze ducha tego czasu, ówczesnych oczekiwań i potrzeb, ale też swoistej oferty, jaką miało być zarówno dla środowiska, jak i szerzej dla społeczeństwa Stowarzyszenie

¹ Tekst bazuje przede wszystkim na materiałach Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, w tym ich części dostępnej na stronie internetowej Stowarzyszenia (www.saksap.pl). Autor dziękuje kolegom ze Stowarzyszenia za konsultacje merytoryczno-redakcyjną tekstu – przede wszystkim Pawłowi Banasiowi, Jarosławowi Kaźmierskiemu oraz Przemysławowi Wyganowskiemu. Oczywiście za wszystkie błędy i nieścisłości odpowiada autor. Wyrazy podziękowania składam również Annie Madej za przetłumaczenie streszczenia na język angielski.

² Archiwum Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: A SA KSAP), Dokumenty Kongresowe I–IV, I Kongres 30 czerwca 1993 roku. Zebranie założycielskie 4 lutego 1993 roku, *Protokół z wyborów Komitetu Założycielskiego Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*.

Absolwentów KSAP, oddaje *Uchwała o powstaniu stowarzyszenia absolwentów krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, w preambule której określono cel SA KSAP: „Z chęci służenia Ojczyźnie, w przekonaniu, że niezbędnym warunkiem pomyślności naszego Kraju jest sprawne i uczciwe nim administrowanie, w przekonaniu, że idea profesjonalnej, wydajnej i oddanej powszechnemu dobru służby publicznej wymaga w Rzeczypospolitej Polskiej poparcia, rozpropagowania i urzeczywistnienia powołaliśmy to Stowarzyszenie”. Natomiast jako cele Stowarzyszenia wskazano:

- połączenie wysiłków i działań dla reformy administracji publicznej w Polsce, ku podniesieniu jej kwalifikacji, poziomu i prestiżu;
- krzewienie wśród społeczeństwa idei leżących u podstaw Krajowej Szkoły Administracji Publicznej;
- niedopuszczenie do zmarnowania potencjału ducha, umysłu i czynu ludzi KSAP³.

Wyważenie, ale też uwspólnienie racji pomiędzy dobrem publicznym rozumianym *sensu largo* a potrzebami i aspiracjami środowiska absolwentów KSAP dobrze wyraża ostatni akapit cytowanej uchwały: „Pragniemy stworzyć Związek ludzi świadomych znaczenia służby publicznej dla Państwa i jego Obywateli, służby wykonywanej z najwyższą starannością i w godnych warunkach”. Pierwszym prezesem Stowarzyszenia został Władysław Stasiak, a liczbę członków Zarządu Stowarzyszenia określono łącznie z prezesem na siedem osób⁴.

Dążąc do realizacji założonych celów i kierunków działania, I Kongres przyjął m.in. uchwałę zobowiązującą Zarząd Stowarzyszenia do podjęcia działań zmierzających do uzyskania przez Stowarzyszenie miejsca w ciałach kolegialnych zajmujących się reformą administracji publicznej w Polsce. Jednocześnie w trakcie I Kongresu podjęto uchwały w sprawie nadania tytułu „Honorowy Członek Stowarzyszenia” Marii Gintowt-Jankowicz (ówczesnej dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), w uznaniu zasług dla rozwoju, propagowania i realizacji państwowej służby cywilnej w Polsce, oraz Lechowi Kaczyńskiemu (ówczesnemu prezesowi Najwyższej Izby Kontroli), doceniając jego zasługi dla realizacji celów Stowarzyszenia. Jednocześnie I Kongres zdecydował o dwóch kwestiach istotnych w pracy Stowarzyszenia przez następne 25 lat: powołaniu komisji do spraw opracowania raportu o stanie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz komisji do spraw opracowania

³ Skan dokumentu dostępny: www.saksap.pl

⁴ Ibidem, *Protokół obrad I Kongresu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniu 30 czerwca 1993 roku w Warszawie*.

zasad etycznych członka Stowarzyszenia. Zadaniem tej pierwszej było m.in. opracowanie raportu zawierającego kompleksową, bezstronną i rzetelną analizę i ocenę systemu rekrutacji i kształcenia w KSAP, promocji i zatrudniania absolwentów Szkoły⁵.

Dopełnieniem założeń ideowych – określonych w trakcie I Kongresu – był II Kongres Stowarzyszenia 5 stycznia 1994 roku, który przyjął m.in. *Kodeks Etyki Członka Stowarzyszenia Absolwentów KSAP*, gdzie wskazano m.in. to, iż w wypełnianiu obowiązków zawodowych członek Stowarzyszenia kieruje się: poszanowaniem godności człowieka bez względu na jego wiek, rasę, narodowość, wyznanie, przynależność społeczną, sytuację materialną, poglądy polityczne czy inne uwarunkowania oraz dobrem państwa polskiego⁶.

Na II Kongresie wyrażono również *Stanowisko Stowarzyszenia Absolwentów KSAP w sprawie utworzenia w Polsce państwowej służby cywilnej*. W stanowisku jako referencyjny wskazano następujący profil urzędników państwowej służby cywilnej (według ówczesnej nomenklatury): profesjonalni i kompetentni, neutralni politycznie, odpowiedzialni za wykonywane zadania, świadomi sprawowania funkcji w imieniu państwa, lojalni wobec państwa i obywateli, uczciwi i rzetelni, nastawieni na rozwiązywanie problemów obywateli.

Możliwość realizacji takiego modelu uczestnicy II Kongresu SA KSAP widzieli przede wszystkim w działaniach instytucjonalnych i prawnych właściwych władz państwowych, tj. m.in.:

- określenie jasnych zasad dostępu do pracy w administracji, w tym gwarancji stabilizacji zawodu urzędnika;
- stworzenie systemu zarządzania kadrami, wolnego od wpływów politycznych;
- utworzenie instytucji zajmującej się sprawami państwowej służby cywilnej, w tym instytucji odpowiedzialnej za dobór kadr w administracji;
- stworzenie kategorii urzędniczych;
- określenie jasnych zasad kariery urzędnika, w tym systemu płacowego wiążącego płace z kwalifikacjami i umiejętnościami⁷.

Z perspektywy ćwierćwiecza widać, że część tych założeń została spełniona, szczególnie w okresie poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej, inne zaś po dziś dzień są przedmiotem dyskusji oraz kontrowersji – ścierania się opinii i racji.

⁵ Ibidem.

⁶ A SA KSAP, Dokumenty kongresowe I–IV, II Kongres, *Kodeks Etyki Członka SA KSAP* (adnotacja: przyjęty 12 za, 3 przeciw, 3 wstrzymujące).

⁷ Ibidem, *Stanowisko Stowarzyszenia Absolwentów KSAP w sprawie utworzenia w Polsce państwowej służby cywilnej*.

Mimo że uchwały dotyczyły spraw poważnych – niejako systemowych m.in. dla dalszego funkcjonowania Stowarzyszenia czy wizji rozwoju administracji publicznej w Polsce – członkowie SA KSAP znajdowali czas na to, co bodaj jest istotą relacji „post-KSAP-owskiej” – przyjemność bycia ze sobą⁸.

III Kongres w dniu 7 stycznia 1995 roku miał zarówno charakter programowy, jak i wyborczy. Drugim w historii prezesem Stowarzyszenia został Wojciech Rogowski. W sprawozdaniu z działalności za *de facto* pierwsze dwa lata działalności zwrócono w szczególności uwagę na następujące formy działania będące realizacją celów statutowych:

- Wykorzystywano wszystkie okazje do wypowiedzania się w sprawach państwowej służby cywilnej, m.in. na łamach „Rzeczypospolitej” z inicjatywy Zarządu Stowarzyszenia ukazał się artykuł prezentujący krytyczne stanowisko wobec założeń ustawy przygotowanej przez zespół w ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów. Kwestia ta była również przedmiotem listu skierowanego do ówczesnego prezesa Rady Ministrów – Waldemara Pawlaka.
- Przekazywano wiedzę o sprawach istotnych dla Stowarzyszenia i środowiska. Na przykład we współpracy z firmą Ernst and Young zorganizowano dyskusję poświęconą zatrudnianiu absolwentów Szkoły ze szczególnym uwzględnieniem błędów popełnionych przez I Promocję.
- W ramach współpracy z KSAP członkowie Stowarzyszenia wzięli udział w opracowaniu materiałów na konferencję poświęconą państwowej służbie cywilnej. Ponadto w ramach współpracy ze Szkołą Zarząd utrzymywał robocze kontakty z dyrekcją, członkowie Stowarzyszenia wzięli udział w spotkaniu z prezesem Rady Ministrów na terenie Szkoły, a także uczestniczyli w inauguracjach i zakończeniu roku kształcenia.

Jednocześnie w ramach działań integrujących środowisko w latach 1993–1994 organizowano m.in. comiesięczne spotkania klubowe oraz spotkania ze słuchaczami przed ich wyjazdami zagranicznymi. Starano się też aktualizować dane o członkach Stowarzyszenia (aktualne adresy oraz miejsca zatrudnienia). Zarząd podjął się również mediacji w sprawie różnicy zdań pomiędzy dyrekcją Szkoły a słuchaczami co do możliwości zwolnienia otrzymanych stypendiów od podatku dochodowego oraz rozpoczęto pracę nad kwestią ubezpieczenia społecznego słuchaczy w okresie kształcenia.

⁸ A SA KSAP, Dokumenty kongresowe I–IV, II Kongres.

Nie wszystko oczywiście w tych pierwszych latach szło zgodnie z oczekiwaniami. W sprawozdaniu zwrócono m.in. uwagę na to, że część inicjatyw nie mogła się w pełni rozwinąć (np. spotkania klubowe) z powodu częstych nieobecności tak członków Stowarzyszenia, jak i czasami członków Zarządu. Jako bariery w realizacji założonych celów wskazywano również zmianę klimatu politycznego po wyborach 19 września 1993 roku oraz pewną bierność znacznej części członków Stowarzyszenia – np. organizowane przez Zarząd spotkania towarzyskie gromadziły najczęściej kilkoro członków⁹.

Pamiętać trzeba, że od 25 lat aktywność Stowarzyszenia bazuje wyłącznie na społecznym zaangażowaniu jego członków, a jedynymi środkami, jakimi ono dysponuje, są wpływy ze składek członkowskich.

Aby przeciwdziałać tym niekorzystnym zjawiskom, pierwsze zarządy Stowarzyszenia zajęły się przede wszystkim intensywną polityką informacyjną. A że były to czasy przed powszechną dostępnością poczty elektronicznej i internetu, dużą wagę przywiązywano do różnego rodzaju wydawnictw. W pierwszych dwóch latach działalności wydawano m.in. „Postksapera”, w którym informowano o bieżącym życiu Stowarzyszenia oraz podejmowanych działaniach zewnętrznych, a także „Cyrkularz Oficjalny” (stanowiący wkładkę do „Postksapera”), w którym publikowano uchwały Kongresu oraz Zarządu.

Wychodząc naprzeciw potrzebom informacyjnym, w tym zwłaszcza potrzebie współpracy z coraz bardziej (w sposób naturalny) rozrastającym się środowiskiem absolwentów KSAP, na III Kongresie przyjęto uchwałę w sprawie utworzenia Banku Informacji Stowarzyszenia. W ramach niego postanowiono gromadzić takie informacje, jak m.in. rejestr członków Stowarzyszenia, dane o ich zatrudnieniu oraz o adresach kontaktowych.

Natomiast ciekawym *case study* może być próba oddziaływania na prowadzone w 1994 roku prace legislacyjne nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej. Stowarzyszenie przekazało wówczas negatywne stanowisko właściwej komisji Sejmu RP oraz wszystkim klubom parlamentarnym. Jednocześnie każdy z parlamentarzystów otrzymał także egzemplarz broszury Stowarzyszenia o służbie cywilnej w wybranych krajach demokratycznych¹⁰.

⁹ A SA KSAP, Sprawozdanie z działalności Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej za okres od 30 czerwca 1993 r. do 10 grudnia 1994 r.

¹⁰ A SA KSAP, Sprawozdanie z działalności Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej za okres od 30 czerwca 1993 r. do 10 grudnia 1994 r.; „Postksaper” – nieregularnik, biuletyny Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, wydanie specjalne, Warszawa, 10 maja 1995 roku.

Na podstawie dokumentów z trzech pierwszych kongresów Stowarzyszenia stwierdzić można, iż zarysowały się trzy podstawowe nurty działalności tej organizacji, zdefiniowane wówczas w odpowiednich postanowieniach statutu. Pierwsza kwestia dotyczyła zainteresowania i czynnego uczestniczenia w zmianach i reformach administracji publicznej. Abstrahując nawet od szczegółowego zainteresowania absolwentów KSAP sprawami publicznymi oraz wpływu zmian w administracji na ich środowisko zawodowe, dokonanie zmiany struktur i funkcjonowania administracji było wówczas warunkiem *sine qua non* rozwoju i modernizacji państwa, które swoje struktury administracyjne w dużej mierze odziedziczyło po PRL.

Druga kwestia, mająca nie tylko charakter środowiskowy, dotyczyła miejsca absolwentów KSAP w strukturze administracji i adekwatnego ich zatrudniania – zgodnie z celami ustawowymi Szkoły. Z tego powodu np. w pierwszych latach swojej działalności Stowarzyszenie zdecydowało się dokonać analizy prawnej tego, na ile zapis dotyczący zatrudniania absolwentów na stanowiskach wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej ma praktyczne znaczenie oraz czy może być np. podstawą do formułowania jednostkowych i zbiorowych roszczeń. Na podstawie zleconych opinii prawnych w dniu 20 kwietnia 1997 roku Zarząd Stowarzyszenia przygotował *Informację na temat statusu prawnego absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*. W powyższej informacji wskazano m.in., że przepis mówiący o „wyższych urzędnikach administracji Rzeczypospolitej Polskiej” nie daje podstawy do jakiegokolwiek roszczenia ze strony absolwentów. Jednocześnie w cytowanej opinii stwierdzono: „Wydaje się, że w przypadku, gdyby absolwentowi KSAP zostało zaproponowane stanowisko, które w jego opinii w żaden sposób nie odpowiada charakterowi Szkoły i celowi kształcenia, może on swoich racji dochodzić na drodze sądowej – ewentualne orzeczenie stanowiłoby precedens”. W ramach *Informacji* odniesiono się również do takich kwestii – nurtujących wówczas środowisko słuchaczy i absolwentów – jak obowiązek opodatkowania stypendiów, a także formy i możliwości realizacji przez absolwentów obowiązku pięcioletniej pracy w urzędach administracji¹¹.

Trzecią kwestią, którą można określić jako działanie formacyjne i integracyjne, była współpraca ze Szkołą, jej słuchaczami oraz środowiskiem absolwentów. Zdawano sobie bowiem sprawę

¹¹ A SA KSAP, Materiały różne 1998–2007, *Informacja na temat statusu prawnego absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej opracowana na podstawie 2 zamówionych przez Zarząd Stowarzyszenia Absolwentów KSAP ekspertyz radców prawnych, przedyskutowana i przyjęta przez Zarząd SA KSAP w dniu 20 kwietnia 1997 roku.*

z tego, iż więzy koleżeńskie oraz bezpośrednia znajomość w środowisku w miarę opuszczania KSAP przez kolejne roczniki może być już niewystarczającym spoiwem, a także wymagać zorganizowanych i zinstytucjonalizowanych działań. Z perspektywy 25 lat te trzy podstawowe nurty zostały właściwie niezmiennie. Zmieniały się metody oddziaływania (od papierowych biuletynów informacyjnych przez korespondencję pocztową, e-mail, media społecznościowe i *last but not least* stronę internetową). Zmieniały się również szeroko pojęty kontekst działania – ekonomiczny i polityczny (tak jak zmieniała się w tym czasie Polska), czy po prostu PESEL-e kolejnych roczników kierujących zarządem Stowarzyszenia. Krótkiemu omówieniu tych podstawowych elementów działalności SA KSAP ma służyć dalsza część tekstu.

2. Kontynuacja

Znaczna część wystąpień publicznych, stanowisk, ale też spotkań i konferencji dotyczyła planowanych lub postulowanych zmian w przepisach określających zasady funkcjonowania w Polsce służby publicznej, a w szczególności służby cywilnej.

Przykładowo przedmiotem obrad IV Kongresu SA KSAP było przesłanie ewentualnego listu do Prezesa Rady Ministrów, w którym miano zaprezentować obiekcje Stowarzyszenia wobec ustawy o służbie cywilnej oraz poparcie dla poselskiego projektu jej nowelizacji. Ostatecznie Kongres zdecydował o odrzuceniu projektów listów do Prezesa Rady Ministrów oraz podjął uchwałę zobowiązującą Zarząd do podjęcia działań mających na celu uzyskanie od właściwych organów ich stanowiska wobec statusu absolwentów KSAP: „Ze względu na wagę zagadnienia projekty oficjalnych wystąpień Stowarzyszenia w tym zakresie winny być przyjmowane w drodze konsensusu oraz poprzedzone możliwie szeroką konsultacją w środowisku absolwentów KSAP”¹².

W związku ze zmianami legislacyjnymi z 30 grudnia 2015 roku, dotyczącymi przede wszystkim nowych zasad obsadzenia wyższych stanowisk w służbie cywilnej, 22 grudnia 2015 roku Zarząd SA KSAP przyjął stanowisko, które przekazano marszałkowi Sejmu RP Markowi Kuchcińskiemu oraz ówczesnej prezes Rady Ministrów Beacie Szydło. Było ono wynikiem długotrwałej dyskusji wewnątrz Stowarzyszenia i starano się w nim godzić różne, często bardzo rozbieżne wizje funkcjonowania służby cywilnej

¹² A SA KSAP, Materiały IV Kongresu 26 października 1996 r., *Protokół z obrad IV Kongresu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniu 12 października 1996 r.*

i sposoby naboru na wyższe stanowiska w niej. W stanowisku wskazano m.in.: „Korygując system służby cywilnej, konieczne jest także zagwarantowanie działania konstytucyjnej zasady bezstronności oraz neutralności politycznej służby cywilnej, jej ściśle państwowej roli. Potrzeba zapewnienia zaufania politycznych zwierzchników do osób zajmujących wyższe stanowiska w administracji jest ważna i podkreślana od lat. Należy jednak ją pogodzić z zapewnieniem zachowania odpowiednich wymogów kompetencji i doświadczenia wobec tych osób”. Jednocześnie Stowarzyszenie zadeklarowało gotowość współpracy i konsultacji na każdym etapie dalszych rozwiązań legislacyjnych dotyczących funkcjonowania służby publicznej w Polsce¹³.

Zaistniałe zmiany wywołały w ramach Stowarzyszenia dyskusję nad całościowym, pożądanym modelem funkcjonowania służby cywilnej czy szerzej służby publicznej. Tym bardziej że członkowie Stowarzyszenia z własnego doświadczenia znają dobrze potrzeby, mankamenty i uwarunkowania polskiej administracji. Grupa inicjatywna kierowana przez Wojciecha Kaczora pod auspicjami ówczesnego Zarządu Stowarzyszenia KSAP opracowała materiał pt. *Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, stanowiący kompleksową propozycję zmian oraz modyfikacji zarówno odnośnie do sposobu rekrutacji do służby publicznej, jak i zarządzania kadrami administracyjnymi oraz ich rozwoju¹⁴.

Kwestia ta była również przedmiotem m.in. spotkania z szefem Służby Cywilnej wiosną 2017 roku. Natomiast dalszej dyskusji m.in. nad postulowanym kierunkiem rozwoju służby publicznej w Polsce oraz możliwymi działaniami Stowarzyszenia w tym zakresie poświęcony był drugi w historii Stowarzyszenia Kongres Programowy, który miał miejsce pod koniec stycznia 2018 roku¹⁵.

W okresie 25-lecia SA KSAP podejmowało również działania wykraczające poza krajowe ramy. Po przystąpieniu Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej istotne stały się reguły i zasady, na jakich obywatele RP mogą ubiegać się o pracę w instytucjach UE. Dlatego Zarząd Stowarzyszenia SA KSAP zdecydował się np. wystąpić w latach 2005–2006 do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie konkursu w dziedzinie audytu z 2003 roku. Poruszaną kwestią było uznanie przez EPSO jako warunku formalnego uczestnictwa w konkursie polskiego systemu

¹³ Stanowisko SA KSAP dotyczące zmian w służbie cywilnej, 22 grudnia 2015 roku, saksap.pl.

¹⁴ *Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, maszynopis powielony, Warszawa, lipiec 2016 roku.

¹⁵ Informacja o Kongresie Programowym dostępne m.in. w *Sprawozdaniu Zarządu SA KSAP. Kadencja 2017-czerwiec 2018*, <http://saksap.pl/sprawozdanie/>.

kształcenia kontrolerów państwowych prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli (aplikacja kontrolerska). Interwencja ta przyniosła pożądaną efekt¹⁶.

Nierozzerwalnie od samego momentu powstania SA KSAP współpracuje ze Szkołą. Dzięki życzliwości kolejnych dyrektorów członkowie Zarządu SA KSAP uczestniczą zarówno w procesie rekrutacji słuchaczy, jak i w posiedzeniach Rady Szkoły. Współpraca ze Szkołą ma nie tylko wymiar sentymentalny, lecz także przekłada się na konkretne projekty. Na liście dyskusyjnej SA KSAP zrodził się chociażby projekt „Mentor”, zinstytucjonalizowany obecnie w ramach kształcenia stacjonarnego. Projekt ten, realizowany od września 2012 roku i zaproponowany przez absolwenta KSAP Patryka Popczyka przy wsparciu Zarządu SA KSAP, polega na opiece nad słuchaczem przez osobę zajmującą kierownicze lub samodzielne stanowisko w administracji publicznej, dzięki czemu słuchacz ma możliwość zaznajomienia się z funkcjonowaniem wybranego urzędu oraz generalnymi zasadami pracy w administracji. Mentorami najczęściej są absolwenci KSAP, acz nie tylko¹⁷.

Także sytuacje, w których los KSAP stawał pod znakiem zapytania (przynajmniej w jej dotychczasowej formule), aktywizowały Stowarzyszenie i środowisko KSAP-owskie. W piśmie z dnia 5 listopada 2012 roku skierowanym do ówczesnego prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska konstатовano, iż: „Sytuacja Szkoły budzi nasze zaniepokojenie. W ostatnich latach zmniejszono o połowę liczbę słuchaczy kształcących się w trybie stacjonarnym – kończy ją teraz nieco ponad 30 osób rocznie i – jak wynika z dostępnej nam wiedzy – odrzucono ofertę kształcenia większej liczby słuchaczy przy zmniejszonym budżecie. Powołując się na wyniki kontroli KPRM w KSAP, opracowano szereg pomysłów na zmianę pomysłów funkcjonowania Szkoły. Niektóre z nich prowadzą do jej «wygaszenia» lub obniżenia jej rangi i skuteczności”.

W konkluzji pisma wskazywano na unikalną wartość kształcenia stacjonarnego w KSAP warunkowaną m.in. przez otwarty dostęp (otwarta, konkursowa formuła naboru), podkreślano, że łączy ono kształcenie teoretyczne z praktycznym, a także wskazywano na sens etyczny projektu KSAP w dotychczasowej formule: „Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest instytucją wolnej Polski. Została powołana do życia przez pierwszy demokratyczny rząd RP po latach komunizmu. Korzystając z doświadczeń krajów

¹⁶ A SA KSAP, Materiały różne z lat 1998–2007, *Sprawozdanie z działalności Zarządu SA KSAP w okresie od 5 listopada 2005 r. do 2 marca 2007 r.*

¹⁷ Więcej informacji o projekcie „Mentor” można znaleźć na stronie SA KSAP: <http://www.saksap.pl/dzialalnosc/rozwoj/projekt-mentor/>.

zachodnich, KSAP miała wesprzeć budowę silnej, odpornej na polityczne koniunktury i profesjonalnej służby publicznej”¹⁸.

Ciekawym projektem pokazującym to, jak potencjał środowiska absolwentów KSAP może być użyteczny dla Szkoły, a jednocześnie przynosić wartość dodaną całej administracji, może być projekt dyplomatyczny. W 2013 roku Zarząd SA KSAP zaangażował się w dyskusję publiczną na temat nowelizacji Ustawy o służbie zagranicznej zaproponowanej przez MSZ. Zarząd wspierała grupa absolwentów, którzy mieli doświadczenie w sprawach zagranicznych oraz byli zainteresowani przeprowadzeniem odpowiednich pracochłonnych analiz i przygotowaniem oficjalnej odpowiedzi SA KSAP. Nasze wystąpienia miały charakter publiczny i zostały udostępnione przez stronę internetową Stowarzyszenia. Przesłane listem do MSZ, najwyraźniej zostały dobrze odebrane, mimo że kwestionowały część pomysłów resortowych (np. odezwania służby zagranicznej od służby cywilnej), o czym świadczy to, że MSZ, przy okazji zaprezentowania kolejnej wersji projektu nowelizacji ustawy, wprowadził Stowarzyszenie na listę organizacji konsultowanych. Warto podkreślić, że projekt MSZ wywołał żywą dyskusję w gronie absolwentów i niewątpliwie przyczynił się do pogłębienia więzi środowiskowych.

Żeby nie ograniczać się tylko do kwestionowania pomysłów innych instytucji, Zarząd SA KSAP sformułował też inicjatywę pozytywną. Jeden z naszych kolegów – Przemysław Wyganowski z IV Promocji – przedstawił Zarządowi propozycję zorganizowania profesjonalnego programu badawczego, którego celem miało być wypracowanie w sposób systematyczny zestawu rekomendacji określających optymalny kształt służby dyplomatycznej dla Polski. Projekt został nazwany „Fundamenty – rozwój służby cywilnej – dyplomacja”. Szybko przyjęła się krótsza i chyba trafniejsza nazwa „program dyplomatyczny”. Celem projektu było przeanalizowanie służb dyplomatycznych państw prowadzących skuteczną politykę zagraniczną oraz opracowanie cyklu raportów cząstkowych i raportu końcowego podsumowującego prace, a także dyskusje na ten temat. W ciągu 33 miesięcy – od października 2013 roku do lipca 2016 roku – wspólnie z KSAP oraz słuchaczami, którzy zgłosili się na ochotników do udziału w projekcie, zorganizowaliśmy w sumie 25 imprez. Do pomysłodawcy dołączył kolega Grzegorz Korczyński z VI Promocji i odtąd we dwóch stanowili swego rodzaju komitet sterujący projektem.

Zaczeliliśmy całodniowym seminarium nt. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z udziałem wysokich przedstawicieli

¹⁸ Pismo Zarządu SA KSAP do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, 5 listopada 2012 roku, saksap.pl.

ESDZ. Poza celami statutowymi projektu wydarzenie to miało promować wśród słuchaczy karierę w organizacjach międzynarodowych. Zorganizowaliśmy seminarium koncepcyjno-programowe dla absolwentów KSAP, tak by we własnym gronie przedyskutować zagadnienie. Należy podkreślić, że to spotkanie poza walorami integracyjnymi wywarło wrażenie wysokim poziomem merytorycznym i etycznym dyskusji.

Najciekawsze dla słuchaczy były spotkania z dyplomatami. Zorganizowaliśmy 10 wykładów ambasadorów (według kolejności: Hiszpanii, Stolicy Apostolskiej, Chile, Peru, Izraela, Irlandii, Włoch, Rumunii, Egiptu, Palestyny), a także trzy wykłady przedstawicieli dyplomatycznych niższej rangi (USA, Iranu oraz z MSZ Izraela). Imprezy miały charakter otwarty – zapraszaliśmy do udziału w nich przedstawicieli polskiej administracji i korpusu dyplomatycznego. Zorganizowaliśmy też spotkania (swego rodzaju badania terenowe) dla słuchaczy zaangażowanych bezpośrednio w prace projektu w ambasadach Hiszpanii, Kanady, Meksyku i Niderlandów. Liczyliśmy ambitnie na to, że dzięki projektowi lista stałych partnerów zagranicznych KSAP zostanie rozszerzona, Szkoła włączy się w krajową debatę o sprawach zagranicznych, a działalność „okołodyplomatyczna” Stowarzyszenia stanie się znana wśród instytucji państwowych oraz w korpusie dyplomatycznym w Warszawie. I rzeczywiście, wielu z zaproszonych przedstawicieli korpusu dyplomatycznego wystąpiło do KSAP z ofertami współpracy.

Dodatkowo projekt zakładał cel edukacyjny – wzmocnienie aplikacyjnego charakteru kształcenia dziennego w KSAP. Jak już zostało wcześniej wspomniane, program realizowany był dzięki zaangażowaniu słuchaczy KSAP, których działalność miała właśnie charakter swoistej aplikacji administracyjno-dyplomatycznej¹⁹.

Troska o status i sytuację słuchaczy podejmowana przez Stowarzyszenie miała też czasami charakter bardzo konkretny. Wobec zamrożenia przez prawie dekadę stypendium słuchaczy Zarząd SA KSAP zwracał uwagę na negatywne skutki tego stanu rzeczy – m.in. na mniejszą atrakcyjność tej formy kształcenia wobec innych możliwości rozwoju podyplomowego. W 2018 roku, m.in. dzięki życzliwości Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kwestia ta została pozytywnie rozwiązana²⁰.

Oprócz wskazanych już powyżej działań mających charakter integrujący, takich jak spotkania dyskusyjne czy wspólne wyjścia „na piwo”, w ciągu ostatniej dekady rozwinęło się wiele nowych ofert oraz propozycji skierowanych do absolwentów i słuchaczy,

¹⁹ W tekście wykorzystano opis projektu dyplomatycznego jego pomysłodawcy Przemysława Wyganowskiego. Dziękuję (KM) autorowi za przekazany materiał.

²⁰ Zob. m.in. <http://www.saksap.pl/dzialalnosc/interwencje/>.

takich jak: spływy kajakowe czy wyjazdy do państw historycznie związanych z polskim dziedzictwem kulturowym za granicą (m.in. Litwa, Łotwa, Ukraina, Białoruś). Koordynatorem tych inicjatyw we współpracy ze Stowarzyszeniem był absolwent KSAP Grzegorz Gmyrek. Ponadto organizowano wspólne seanse filmowe, zwiedzanie muzeów (np. w Trójmieście) czy nawet możliwość pokopania piłki we własnym gronie²¹.

Ta swoista polifoniczność ofert wynika z faktu, że obecnie Stowarzyszenie liczy około 300 członków z różnych promocji, w różnym wieku, o różnych zainteresowaniach i światopoglądzie. W sensie (nie tylko symbolicznym) jest to już Stowarzyszenie rodziców i dzieci. Co istotne, kolejne władze Stowarzyszenia starają się docierać ze swoimi ofertami do całej liczącej ok. 1000 osób społeczności „post-KSAP-owskiej”. Jest to z pewnością sprawa dyskusyjna, ale być może integracja środowiskowa to dziś najważniejsze wyzwanie. Etos i współdziałanie są jednak przede wszystkim pochodnymi wspólnej tożsamości.

3. Zamiast zakończenia

25 lat w klasyfikacjach socjologicznych stanowi ponad jedno pokolenie. To też bardzo duża część okresu niepodległego bytu państwa polskiego po 1989 roku. Przez ten czas Stowarzyszenie pozostawało i nadal jest propozycją dla osób, które już po zakończeniu nauki w Szkole chcą nie tylko pielęgnować więzi koleżeńskie w zinstytucjonalizowanej formie, lecz także kontynuować to, co w swoim czasie – oprócz innych motywacji – przywiodło ich do KSAP, a mianowicie chęć zmieniania Polski na lepsze przez administrację.

Przesłanki i uwarunkowania tworzenia nowocześniejszego korpusu służby cywilnej w Polsce po 1989 roku

BEATA SPRINGER

Doktor nauk społecznych

Adiunkt w Zakładzie Polityki Publicznej

Instytut Politologii

Uniwersytet w Zielonej Górze

²¹ Szerzej na temat podejmowanych działań integracyjnych zob. m.in. Sprawozdaniu Zarządu SA KSAP. Kadencja 2017-czerwiec 2018 (dostępne: <http://saksap.pl/sprawozdanie/>).

Streszczenie

Artykuł dotyczy analizy przesłanek i uwarunkowań tworzenia korpusu służby cywilnej w Polsce po 1989 roku. Celem jest ukazanie etapów budowy korpusu w kontekście zmian na arenie parlamentarnej, uwarunkowań historycznych i wpływów politycznych na stan obecny służby.

Abstract

The article concerns the analysis of the premises and conditions for the creation of the civil service of the corps in Poland after 1989. The aim is to show the stages of the construction the corps in the context of changes in the parliamentary arena, historical conditions and political influence on the current state of the civil service.

1. Wprowadzenie

Stulecie odzyskania przez państwo polskie niepodległości niesie za sobą potrzebę (a może raczej jest to pewnego rodzaju imperatyw wewnętrzny) dokonywania analiz związanych z różnymi obszarami funkcjonowania państwa. W myśl tę wpisują się także losy polskiej służby cywilnej, która począwszy od 1922 roku, podlega zmianom wynikającym z sytuacji geopolitycznej oraz wewnętrznej, których skutkiem były przeobrażenia systemowe w Polsce. Doświadczenia płynące z wieloletniego braku tej instytucji przynoszą negatywne konsekwencje. Wydaje się jednak, że elity polityczne mogłyby wykorzystać tę sytuację, tworząc instytucję na miarę nowoczesnego, demokratycznego państwa pod warunkiem perspektywicznego spojrzenia na państwo i jego instytucje, w oderwaniu od partykularnych interesów partyjnych oraz gier politycznych.

Celem niniejszych rozważań jest analiza przesłanek i uwarunkowań tworzenia nowoczesnego korpusu służby cywilnej w Polsce po przełomie w 1989 roku. Jednakże mając na względzie przedwojenne dziedzictwo tej materii i wpływ na obecną optykę służby cywilnej, nie sposób pominąć tegoż okresu. Również okres PRL odcisnął swoje piętno na stanie obecnej służby cywilnej, tak więc konieczna wydaje się krótka charakterystyka. Analiza ma za zadanie ukazać etapy transformacji korpusu, jednakże ze względu na fakt, iż zmiany nieodłącznie związane są z kolejnymi elekcjami parlamentarnymi, omówienie dokonane zostanie w ujęciu chronologicznym (głównymi odniesieniami są kolejne akty prawne bądź istotne nowelizacje prawa istotnie wpływające na kształt korpusu służby cywilnej) w kontekście zmian na arenie parlamentarnej.

Powyższe uwarunkowania oraz nakładająca się na nie transformacja ustrojowa spowodowały, iż stan obecny służby cywilnej nie napawa optymizmem. W 1989 roku polska administracja (nie istniał formalnie wyodrębniony korpus służby cywilnej) wymagała głębokich przeobrażeń. Funkcjonujący przez niemalże 50 lat reżim polityczny spowodował jej ogromne zapóźnienie organizacyjne oraz technologiczne. Nieprzystające do demokratycznego państwa prawa reguły zarządzania, biurokracizm, rozbudowany formalizm, brak nowoczesnych metod funkcjonowania

administracji, wypaczony proces decyzyjny, przyzwyczajenia i stereotypy oraz braki kadrowe wymagały nie tyle ewolucyjnych zmian, ile wręcz „rewolucyjnych”.

2. Lata 1918–1989 – krótki rys historyczny

W 1918 roku nowo odrodzone państwo polskie stanęło przed koniecznością budowy struktur administracji. Unifikacja trzech różnych pozaborowych systemów administracyjnych skonstruowanych w odmienny sposób i inaczej traktujących obywateli polskich była niezbędna dla sprawnego funkcjonowania państwa. Najistotniejsza była odbudowa systemu administracji¹. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej zaczęła obowiązywać w dniu 1 kwietnia 1922 roku. Powstała więc w trzy i pół roku po odzyskaniu niepodległości i po ponad 120 latach braku samodzielności państwa polskiego. Przyznała ona szczególny status prawny osobom zatrudnionym w administracji, wprowadzając oceny kwalifikacyjne urzędników, odpowiedzialność dyscyplinarną czy zasady zachowania tajemnicy służbowej. Pierwsza regulacja dotycząca służby cywilnej w niepodległej Polsce niosła za sobą nowoczesną, światłą i twórczą myśl administracyjną, idee zaś, które jej przyświecały, do dnia dzisiejszego nie straciły nic ze swojej aktualności. Paradoksalnie ustawa pozostawała w mocy do końca 1974 roku – do momentu wejścia w życie Kodeksu pracy, który zaczął obowiązywać 1 stycznia 1975 roku i stanowił kwintesencję zdeprecjonowania prawa urzędniczego. Funkcjonujący po 1945 roku reżim polityczny dążył do wyeliminowania statusu urzędników poprzez likwidację odrębnych uregulowań. Jak widać, po kilkudziesięciu latach dewaluowanie statusu prawnego urzędników przyniosło skutki, z którymi polska administracja boryka się do dnia dzisiejszego (choćby pejoratywny wizerunek społecznego urzędnika). Jeszcze w okresie międzywojennym dokonywano głębokich zmian w ustawie – do września 1939 roku znowelizowano ją aż 14 razy. Niestety zmiany dokonywane podczas rządów sanacji nie wzmacniały korpusu, lecz były korzystne dla sprawujących władzę. Z unormowań wypracowanych w 1922 roku do roku 1939 wyeliminowano szereg rozwiązań, które przesądzały o demokratycznym charakterze korpusu. Z oczywistych przyczyn (budowa socjalistycznego ustroju) proces ten przybrał skrajną formę po roku 1945. Pod koniec II wojny światowej zaczęto dokonywać kolejnych

¹ H. Izdebski, *Współczesne modele administracji*, Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Wydawnictwo Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 34–35.

zmian deprecjonujących status korpusu służby cywilnej. Wprowadzono jednolite określenie „funkcjonariusz państwowy”. Zmiany miały na celu zniwelowanie stabilizacji stosunku służbowego, a przesłanką, która kierowała ówczesną władzą, była chęć pozbycia się „sanacyjnych” urzędników².

Konkludując, należy stwierdzić, iż celem nowej władzy była nie tylko wymiana kadr, lecz także głębsza reforma w postaci stworzenia nowej, klasowej struktury kadrowej lojalnej wobec rządzących. Wymiana przedwojennych urzędników na nowych, w dużej mierze o pochodzeniu robotniczo-chłopskim, którzy nie legitymowali się odpowiednim wykształceniem i kwalifikacjami, miała ułatwić przejście całkowitej kontroli zarówno nad doborem kadr (właściwie upolitycznieniem), jak i nad procesem decyzyjnym w administracji. Zgodnie z nową doktryną urzędnik przestał być zawodem elitarnym, wyodrębnionym, ze szczególnym statusem prawnym³. Wejście w życie Kodeksu pracy⁴ w dniu 1 stycznia 1975 roku ostatecznie zlikwidowało odrębny status prawny urzędników. Ustawodawca w dniu 20 grudnia 1974 roku wydał Rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych⁵. W efekcie zniknął etos przedwojennego urzędnika z jego przymiotami oraz szczególnym statusem prawnym, a dodatkowo wytworzył się pejoratywny obraz w społeczeństwie wzmacniany przez władzę przekazem o braku rangi zawodu urzędnika. Wydaje się, iż socjalistyczna władza dość szybko zorientowała się, że posiadanie profesjonalnego korpusu urzędniczego⁶ przynosi więcej korzyści niż strat, czego wynikiem było uchwalenie w dniu 16 września 1982 roku Ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁷, która w zmodyfikowanej formie obowiązuje do dnia dzisiejszego, regulując status części pracowników administracji publicznej.

3. Lata 1989–1996 – pierwsza ustawa o służbie cywilnej

W 1989 roku państwo polskie znów stanęło w obliczu budowy struktur administracji publicznej. Jednym z priorytetów deklarowanych

² *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 226.

³ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, (w:) *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1984, s. 99.

⁴ Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141.

⁵ Dz.U. 1974, nr 49, poz. 300.

⁶ W. Mikułowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (II)*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 2, s. 77.

⁷ Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.

przez rządzących było stworzenie nowoczesnej, profesjonalnej służby cywilnej (mającej być podstawową częścią zreformowanej administracji publicznej). Po pierwsze, powołano do życia (co należy uznać za początek modernizacji administracji rządowej) Krajową Szkołę Administracji Publicznej⁸ – początkowo jednostkę badawczo-rozwojową, przekształconą w 1991 roku w państwową jednostką organizacyjną, mającą być w założeniu „kuźnią kadr” administracji rządowej. Pierwszy projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej w 1991 roku został skierowany przez rząd J.K. Bieleckiego pod obrady Sejmu⁹. Równocześnie powołano dwa zespoły, których zadaniem było opracowanie kompleksowych reform administracji. Prace nad reformą zostały przerwane wobec zmian na arenie parlamentarnej i w styczniu 1992 roku premier J. Olszewski powołał nowy Zespół do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, który opracował wstępne założenia przebudowy administracji publicznej, natomiast w maju 1992 roku była gotowa wstępna wersja ustawy o państwowej służbie cywilnej¹⁰. Jeszcze w 1992 roku doszło do alternacji władzy i nowa premier H. Suchocka w październiku tegoż roku powołała pełnomocnika Rady Ministrów do spraw reformy administracji publicznej – prof. Michała Kuleszę, pozostawiając zespół z czasów premiera Olszewskiego jako tymczasowych ekspertów. W marcu 1993 roku przedstawiono trzecią wersję *Założeń i kierunków reform administracji publicznej*. Ponieważ M. Kulesza od początku był członkiem poprzednich zespołów, koncepcje wypracowane przez ekspertów były kontynuacją prac¹¹. Rozwiązanie parlamentu w 1993 roku przez prezydenta Lecha Wałęsę nie zatrzymało prac nad ustawą o służbie cywilnej, gdyż rząd H. Suchockiej w dniu 7 września 1993 roku przyjął projekt i opatrując go klauzulą pilności, skierował pod obrady Sejmu¹².

Pomimo zawirowań na arenie parlamentarnej i formalnych zmian koordynatorów dotychczasowe prace przebiegały zgodnie z ustalonym harmonogramem, a najważniejsze było to, iż w warstwie koncepcyjnej eksperci trzymali się wytyczonych wcześniej zasad¹³. Planowano stworzenie profesjonalnej, neutralnej politycznie służby cywilnej, a normy prawne miały stanowić podwa-

⁸ Powołanie nastąpiło Uchwałą nr 74 Rady Ministrów z dnia 30 maja 1990 roku, a przekształcenie Ustawą z dnia 14 czerwca 1991 roku o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. nr 63, poz. 266 z późn. zm.).

⁹ *Państwowa służba cywilna*, red. K. Zonn-Pasternak, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Wydawnictwo Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 1993, s. 5.

¹⁰ H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 2001, s. 231–232.

¹¹ *Ibidem*, s. 232.

¹² *Państwowa służba...*, op. cit., s. 6.

¹³ M. Kulesza, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, dział I – „Zagadnienia ogólne”,

liny pod budowę nowoczesnej administracji i jednocześnie odcięcie się od poprzednio istniejącego systemu. Na przeszkodzie stanęły kolejne wybory parlamentarne i zmiana układu sił na scenie politycznej (wybory wygrali postkomuniści, a rząd został utworzony przez koalicję SLD-PSL). Dotychczasowe gabinety – do 1993 roku – wywodziły się z obozu postsolidarnościowego i pomimo niestabilności na arenie parlamentarnej widoczna była chęć przebudowy zastanego w 1989 roku porządku instytucjonalnego. Po objęciu rządów nowy premier W. Pawlak wycofał z Sejmu wszystkie projekty ustaw. Rząd SLD-PSL nie skorzystał z rozwiązań koncepcyjnych wypracowanych przez ekspertów i zaczął wprowadzać pojedyncze zmiany (m.in. w postaci szerokiej nowelizacji Ustawy z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych oraz nowego projektu Ustawy o państwowej służbie cywilnej). Wyraźnie widać było odwrót od wcześniejszej koncepcji transformacji systemowej. Kolejny rząd, utworzony w marcu 1995 roku na czele z J. Oleksym, zdecydował się na przeprowadzenie tzw. Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, powołując pełnomocnika Rady Ministrów ds. reformy centrum gospodarczego rządu – M. Pola. Pomimo że w lutym 1996 roku doszło do kolejnej zmiany na stanowisku premiera, którym został W. Cimoszewicz, przy dotychczasowym układzie sił w parlamencie została uchwalona Ustawa o służbie cywilnej¹⁴ w dniu 5 lipca 1996 roku. Niewątpliwie był to moment istotny, gdyż stanowił konstytutywny element budowania służby. Jako pierwsza powojenna regulacja ustawa była sukcesem i ważnym etapem budowy demokratycznego państwa prawa. Jednakże ze względów czysto politycznych i partykularnych interesów partyjnych jej byt prawny zakończył się z dniem 1 lipca 1999 roku – w momencie wejścia w życie kolejnej Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej¹⁵. Ustawa objęła swym zasięgiem administrację rządową – elitarną i wąską grupę urzędników. Status pozostałych pracowników normowała wspomniana już znowelizowana ustawa z 1982 roku. Z perspektywy czasowej sam sukces uchwalenia ustawy należałoby ocenić jako połowiczny, gdyż nie stanowił on elementu w systemowej transformacji administracji. Niewątpliwie przyczyną tego stanu rzeczy był widoczny brak woli politycznej (szczególnie ugrupowań postkomunistycznych, choć paradoksalnie to w trakcie rządów SLD-PSL uchwalono pierwszą ustawę o służbie). Drugą istotną przesłanką była niestabilność sceny politycznej (szczególnie do 1993 roku), co oczywiście stanowi sytuację

zeszyt I, Wydawnictwo Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 1993, s. 70.

¹⁴ Dz.U. 1996, nr 89, poz. 402.

¹⁵ Dz.U. 1998, nr 49, poz. 483.

naturalną w krajach demokratyzujących się, przechodzących transformację. Na mocy ustawy dokonano ustrukturyzowania korpusu, zapewniając sprawność organizacyjną i powołując: Urząd Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej, dyrektorów generalnych urzędów, Wyższą Komisję Dyscyplinarną oraz komisje dyscyplinarne urzędów.

Ustawa zaczęła obowiązywać w dniu 1 stycznia 1997 roku i być może pozostawałaby w mocy dłużej, gdyby nie fakt, że w 1997 roku odbyły się wybory parlamentarne, w których większość zdobyły ugrupowania prawicowe skupione wokół Akcji Wyborczej „Solidarność”. W grudniu 1997 roku nowy premier J. Buzek powołał zespół pod przewodnictwem Z. Derdziuka, sekretarza stanu w kancelarii premiera, którego celem była analiza i ocena skutków tworzenia bezstronnej, rzetelnej i neutralnej służby cywilnej. Efektem prac zespołu był raport opublikowany w lutym 1998 roku, który rekomendował przyjęcie nowej ustawy ze względu na zbyt wiele błędów koncepcyjnych ustawodawcy, ale też nierzetelność we wdrażaniu ustawy¹⁶. Generalnie nie było zgody politycznej na tak skonstruowaną ustawę – z wąskim zakresem podmiotowym i brakiem konkursowego trybu obsadzania. Zarzucano jej, że w sytuacji braków kadrowych wprowadza wymóg siedmioletniego stażu pracy dla urzędników kategorii A, co jednocześnie stawia w uprzywilejowanej pozycji kadry wywodzące się z poprzedniego ustroju¹⁷. Niewątpliwie skutki dla kraju przechodzącego transformację ustrojową nie były pożądane, gdyż wstrzymywały proces budowy struktur administracji przy jednoczesnym naruszeniu zasady przewidywalności działania organów państwa, która stanowi konstytutywny element demokratycznego porządku prawnego¹⁸. Dodatkowo w 1997 roku uchwalono Konstytucję RP, która w art. 153 stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”¹⁹. To ostatecznie przesądziło o zawężeniu zakresu podmiotowego korpusu do administracji rządowej.

Reasumując, ustawa z 1996 roku dawała nadzieję z jednej strony na odpolitycznienie administracji, a z drugiej – na budowę profesjonalnie funkcjonującej kadry. Niestety brutalna rzeczywistość polityczna okazała się silniejsza.

¹⁶ Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997), „Biuletyn Służby Cywilnej”, kwiecień 1998, nr 4 (10), s. 5–12.

¹⁷ J. Kornaś, *Koncepcje polskiej służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 571, Kraków 2001, s. 27–28.

¹⁸ W. Mikułowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (I)*, „Współczesne Zarządzanie” Kraków 2003, nr 1, s. 81.

¹⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

4. Lata 1998–2006 – druga ustawa o służbie cywilnej

Wraz z wyborami parlamentarnymi w 1997 roku rozpoczyna się kolejny etap konstruowania na nowo służby cywilnej. 18 grudnia 1998 roku została uchwalona kolejna ustawa o służbie cywilnej, a wraz z nią pojawiła się nadzieja na solidne podstawy do tworzenia profesjonalnego korpusu. Ustawa zaczęła obowiązywać dopiero 1 lipca 1999 roku, gdyż ówczesny prezydent RP A. Kwaśniewski skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją. Trybunał zakwestionował jedynie przepisy, które włączały do służby cywilnej osoby spoza administracji rządowej²⁰, co nie powinno budzić wątpliwości, gdyż już wtedy obowiązywał art. 153 Konstytucji. Ustawa z 1998 roku w pewnych aspektach stanowiła przeciwieństwo swojej poprzedniczki. Przede wszystkim zmieniony został zakres podmiotowy korpusu, gdyż zgodnie z nową regulacją zaczęli należeć doń wszyscy zatrudnieni w administracji rządowej (nie tylko urzędnicy mianowani), podzieleni na dwie kategorie: pracowników i urzędników²¹. To diametralnie zmieniło konstrukcję korpusu służby cywilnej. Formalnie wprowadzono również kategorię wyższych stanowisk w służbie cywilnej obsadzanych w drodze konkursu.

W ustawie z 1998 roku pozostawiono struktury wewnętrzne korpusu, dokonując jedynie niewielkich korekt – np. poprzez wprowadzenie kadencyjności na stanowisku szefa Służby Cywilnej (pięcioletnia kadencja niepokrywająca się z kadencją parlamentu), co znacznie ograniczyło możliwości wpływu politycznego. Nawet jeżeli zgadzano się co do nowego modelu wypracowanego w ustawie, to wciąż wątpliwości budziła nagła derogacja poprzednio wprowadzonych przepisów. Ustawa obowiązywała do 2006 roku, jednakże jesienią 2001 roku odbyły się kolejne wybory parlamentarne. W wyniku alternacji władzy rząd utworzyły ugrupowania postkomunistyczne (SLD i PSL), a na jego czele stanął L. Miller. Zastany przez nową większość parlamentarną porządek w zakresie obsadzania stanowisk w administracji rządowej najwyraźniej „kłócił się” z partykularnym interesem partyjnym. Stąd też dwa miesiące po ukonstytuowaniu nowego rządu Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 roku o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 roku, sygn. K 3/99.

²¹ Efektem tej zmiany było znaczne rozszerzenie liczby członków korpusu (ze 104 osób w dniu 1 stycznia 1999 roku na 116 613 członków, w tym 99 urzędników, w dniu 31 grudnia 1999 roku), *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010, s. 8.

administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw²² wprowadził on art. 144a dodany do ustawy o służbie cywilnej, który zezwalał Szefowi Służby Cywilnej (na wniosek dyrektora generalnego) na obsadzanie wyższych stanowisk z ominięciem trybu konkursowego w formie powierzenia obowiązków. W związku z zaistniałą sytuacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 144a z Konstytucją. W grudniu 2002 roku TK uznał, iż przepis ten podważa idee obsadzania wyższych stanowisk, wprowadzając nieczytelne zasady funkcjonowania służby, i w związku z tym jest sprzeczny z postanowieniami Konstytucji. Ówczesna władza argumentowała, iż ze względu na problemy z obsadzaniem stanowisk w trybie konkursowym potrzebne jest doraźne rozwiązanie, które pozwoli na usprawnienie pracy²³. Problem niewątpliwie istniał i związany był z uzgadnianiem wymagań konkursowych, jednakże wydaje się, iż rzeczywistym celem nowej władzy było upolitycznienie nierzadkich wyższych stanowisk urzędniczych. Ze statystyk wynika, że na dzień 1 kwietnia 2003 roku na 1515 wyższych stanowisk w służbie cywilnej było 779 wakatów, które obsadzone zostały 705 osobami, którym tymczasowo powierzono obowiązki²⁴.

Dodatkowo w 2004 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w oparciu o ustawę z 1998 roku. Niestety wyniki kontroli potwierdziły to, co można było przewidywać i o czym pisano: „nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej”²⁵. Najwięcej nieprawidłowości stwierdzono przy obsadzaniu wyższych stanowisk, co w świetle przedstawionych faktów nie powinno budzić zdziwienia. Zgodnie z „tradycją” ustawa z 1998 roku zakończyła swój byt prawny w niedługim czasie po kolejnych wyborach parlamentarnych z 2005 roku.

²² Dz.U. nr 154, poz. 1800.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 roku, sygn. akt K 9/02.

²⁴ K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne, raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 2003, s. 42.

²⁵ *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, Warszawa 2005.

5. Lata 2006–2008 – trzecia ustawa o służbie cywilnej oraz Ustawa o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych

W dniu 27 września 2005 roku odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Tym razem ugrupowania postkomunistyczne utraciły władzę na rzecz partii prawicowej (Prawa i Sprawiedliwości). Już w marcu 2006 roku wprowadzono zmiany, nowelizując obowiązujące przepisy o służbie. Poprzez Ustawę z dnia 10 marca 2006 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej²⁶ wprowadzono przepisy pozwalające na przenoszenie do służby cywilnej osób wcześniej zatrudnionych w NIK i w administracji samorządowej. Nowelizacja spotkała się z wieloma głosami sprzeciwu. Argumentowano, że stanowi to obejście przepisów poprzez wprowadzenie w szeregi korpusu osób, które nie spełniają kryteriów ustawowych, co w konsekwencji otworzy możliwości pozamerytorycznego zatrudniania oraz dyskrecjonalnych decyzji mających swe źródło w doraźnych potrzebach politycznych²⁷. W sierpniu 2006 roku Sejm uchwalił kolejną ustawę o służbie cywilnej²⁸ oraz ściśle z nią powiązaną Ustawę o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²⁹. Zaproponowany przez ówczesną władzę model służby cywilnej w wielu aspektach odbiegał od wypracowanego w 1998 roku. Siedmioletni okres obowiązywania poprzedniej ustawy dał nadzieję na systematyczną budowę sprawnie funkcjonującego korpusu. Nowe ustawy wprowadziły dualny reżim w służbie publicznej (czyli służbie cywilnej oraz Państwowym Zasobie Kadrowym – zbiorze kandydatów na wysokie stanowiska państwowe). Ustawa o PZK wyodrębniła z korpusu wyższe stanowiska państwowe i utworzyła PZK, pozostawiając w korpusie: średni szczebel zarządzania, stanowiska koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające, co spowodowało podział osób zatrudnionych w jednej jednostce na podlegające różnym reżimom prawnym. Jednakże najbardziej istotną zmianą była likwidacja konkursów na wyższe stanowiska i zastąpienie ich powołaniem. Właściwy organ ze zbioru kandydatów znajdujących się w PZK dokonywał powołania. Do organów tych należeli: Prezes Rady Ministrów bądź właściwy minister, ewentualnie kierownik urzędu centralnego

²⁶ Dz.U. 2006, nr 79, poz. 549.

²⁷ J. Jagielski, *Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej*, (w:) *Biurokracja – III Międzynarodowa Konferencja naukowa, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, oddział w Rzeszowie, Krynica-Zdrój 2006, s. 214.

²⁸ Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1218.

²⁹ Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1217.

i czasami Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Niewątpliwie sytuacja ta budziła sporo zastrzeżeń łącznie z tym, iż pojawiały się głosy o niekonstytucyjności rozwiązań. Instytucja powołania (a wraz z tym odwołania) ze swej istoty pozostawia swobodę uznaniową organowi, który ma to uprawnienie. Nie stanowi więc stabilnego stosunku pracy w przeciwieństwie do mianowania. Ponadto w Ustawie o Państwowym Zasobie Kadrowym zabrakło ustawowo zagwarantowanej neutralności politycznej urzędników, którą wielokrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny³⁰. W swych orzeczeniach podkreślał, że poprzez nakaz neutralności politycznej w wykonywaniu zadań państwa należy rozumieć brak możliwości (jakichkolwiek – choćby przejściowych ingerencji) wpływu świata polityki na działalność korpusu.

Ustawy z 2006 roku zlikwidowały Urząd Służby Cywilnej, a obsługę administracyjną przejęły departamenty w KPRM: Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego. Doszło również do likwidacji stanowiska Szefa Służby Cywilnej poprzez zastąpienie go Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ta ostatnia zmiana wzbudziła najwięcej kontrowersji, gdyż dotychczasowe przepisy dotyczące Szefa Służby Cywilnej sytuowały go jako centralny organ administracji rządowej. Charakteryzował się on samodzielnością w podejmowaniu decyzji, przesłanki jego zatrudnienia (a wraz z tym pewne obostrzenia) były zaś merytoryczne. Natomiast Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów to instytucja polityczna, jeden z najbliższych współpracowników premiera, stanowisko obsadzone z klucza politycznego, z reguły niesamodzielne przy podejmowaniu decyzji³¹.

Konkludując, zmiany wprowadzone w 2006 roku niewątpliwie miały jeden cel, którym było upolitycznienie wyższych stanowisk i podporządkowanie ich decydentom politycznym poprzez zastosowanie trybu powołania. Paradoksalnie w uzasadnieniu do obydwu ustaw podkreślano chęć odseparowania sfery politycznej i administracyjnej oraz izolację służby cywilnej od wpływów

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt K 26/00 (Dz.U. nr 56, poz. 517), oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 roku, sygn. akt K 9/02 (Dz.U. nr 238, poz. 2025).

³¹ J. Stelina, *Opinia prawna do poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk 552), o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk 553-A)*, Gdańsk, 13 lipca 2006 roku, Biuro Analiz Sejmowych (opinia zlecona), oraz E. Ura, *Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553-A)*, Warszawa, 16 czerwca 2006 roku, Biuro Analiz Sejmowych.

politycznych³². Modyfikacji ustawowych z 2006 roku nie określano jako reformy administracji publicznej, lecz konkludowano, iż spowodowały one istotną zmianę w postaci zniesienia służby cywilnej i przekształcenia wyższych stanowisk w korpusie w nominacje polityczne. Nadto po reformie z 2006 roku nastąpił okres dużej niepewności, który w dużej mierze sparaliżował zarządzanie służbą cywilną na ponad rok. Likwidacja Urzędu Służby Cywilnej oznaczała, że strażnik profesjonalizmu i odpolitycznienia zniknął ze sceny, wprowadzenie Państwowego Zasobu Kadrowego zaś przyczyniło się jedynie do upolitycznienia³³.

6. Lata 2008–2015 – czwarta ustawa o służbie cywilnej

W wyniku przyspieszonych wyborów parlamentarnych w 2007 roku władzę przejęła Platforma Obywatelska, która utworzyła wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym rząd na czele z D. Tuskiem. 21 listopada 2008 roku została uchwalona kolejna ustawa o służbie cywilnej³⁴, która wyeliminowała z obrotu prawnego ustawę z 2006 roku. Konceptyjnie nowa ustawa stanowiła powrót do rozwiązań z 1998 roku. Przede wszystkim przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej wraz z rygorami dotyczącymi jego wyboru. Pozostawiono natomiast Departament Służby Cywilnej w KPRM, nie decydując się na ponowne utworzenie Urzędu Służby Cywilnej. Powrócono również do poprzedniej nazwy – Rada Służby Cywilnej. Niewątpliwie błędem ustawodawcy było to, iż nie zdecydował się na kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej urzędników, derogując przepisy Ustawy z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych i poddając je reżimowi ustawy o służbie cywilnej (co postulowało środowisko naukowe)³⁵. Alternacja władzy w 2007 roku spowodowała zmianę koncepcji funkcjonowania korpusu służby cywilnej, jednakże brakuje jednoznacznych przesłanek świadczą-

³² Uzasadnienie do projektu ustawy o służbie cywilnej z 2006 roku oraz uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 2006 roku.

³³ J. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, „SIGMA Papers” 2009, no. 44, OECD Publishing, Paris.

³⁴ Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

³⁵ H. Szewczyk, *Opinia prawna do rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595 z dnia 29 maja 2008 roku), poselskiego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125 z dnia 15 listopada 2007 roku), poselskiego projektu autopoprawki do projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125-A z dnia 21 stycznia 2008 roku)*, Warszawa, 15 września 2008 roku, Biuro Analiz Sejmowych.

cych o tym, że kompleksowa reforma administracji publicznej jest lub stanie się jednym z priorytetów obecnego rządu³⁶. Likwidując Państwowy Zasób Kadrowy, dokonano włączenia wyższych stanowisk do korpusu, usuwając tym samym dychotomię reżimów prawnych. Największe zmiany nastąpiły właśnie w zakresie obsadzania wyższych stanowisk. Tryb konkursowy został otwarty na osoby z zewnątrz, nienależące do korpusu, co uczyniło go jeszcze bardziej konkurencyjnym.

Brak zawirowań na arenie parlamentarnej w latach 2007–2011 oraz kolejne wybory parlamentarne w 2011 roku, które umocniły partię rządzącą (utworzenie kolejnego gabinetu koalicyjnego PO-PSL), stanowiły dla korpusu etap intensywnej budowy i pracy nad jego jakością, sposobami i metodami funkcjonowania. Świadczą o tym wyniki kontroli przeprowadzonej w 2011 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli: *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*. NIK stwierdziła, iż obowiązujące regulacje prawne z 2008 roku „dały lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Przepisy lepiej służyły jawności, otwartości i konkurencyjności naboru zarówno na wyższe, jak i na pozostałe wolne stanowiska”³⁷. Najwyższa Izba Kontroli zbadała również tryb obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Wnioski były zadowolające, gdyż na 676 naborów na wyższe stanowiska jedynie w dwóch postępowaniach wykryto nieprawidłowości, a w 11 uchybienia³⁸.

7. Lata 2015–2018 – najnowsza nowelizacja ustawy z 2008 roku

W październiku 2015 roku wybory wygrało Prawo i Sprawiedliwość. Zmian w służbie cywilnej należało się spodziewać, gdyż były one zapowiadane już w trakcie kampanii wyborczej. 30 grudnia 2015 roku została uchwalona Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw³⁹. Nowelizacja obowiązującej ustawy koncepcyjnie nawiązuje do ustaw z 2006 roku, co jednoznacznie wskazuje, iż PiS ma inną filozofię funkcjonowania służby niż PO, PSL czy też SLD. Podstawową zmianą jest sposób obsadzania wyższych stanowisk w korpusie – od nowelizacji trybem

³⁶ J. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil...*, op. cit., s. 16.

³⁷ *Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Warszawa 2012, s. 34.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Dz.U. 2016, poz. 34.

tym jest powołanie. Ponadto Radę Służby Cywilnej zastąpiono Radą Służby Publicznej oraz zmieniono przepisy dotyczące powoływania Szefa Służby Cywilnej. Ustawodawca wprowadził również dość kontrowersyjne rozwiązanie – ustawowe wygaszanie stosunków pracy osób zajmujących wyższe stanowiska.

Najistotniejszą zmianę stanowi tryb obsadzania wyższych stanowisk, w wyniku którego zlikwidowano otwarty i konkurencyjny nabór. W świetle art. 53a znowelizowanej ustawy na wyższe stanowisko w służbie cywilnej powołania (oraz odwołania) dokonuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wojewoda. Powołanie jest instytucją, do której zastosowania nie znajdują merytoryczne kryteria naboru, takie jak przy procedurze konkursu. Przesłankami, na które powoływał się ustawodawca, jest chęć uelastycznienia i odformalizowania naboru na newralgiczne stanowiska, jakimi są te wyższe w korpusie. Ze względu na to, iż są one szczególnie związane z wykonywaniem polityki rządu, zarządzaniem oraz administrowaniem, nie powinny być poddawane długiej, uciążliwej i nieefektywnej procedurze naboru⁴⁰. Niewątpliwie procedury konkursowe są długim i skomplikowanym procesem, jednakże pozwalają na ocenę i wyłonienie kandydata, który czyni zadość merytorycznym kryteriom. Problemy z przeprowadzaniem procedur konkursowych rzeczywiście istniały, o czym świadczy przytaczana wcześniej kontrola NIK z 2004 roku. Jednakże sytuacja w momencie kontroli z 2011 roku wyglądała już w sposób zgoła odmienny. Nadto ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2014 rok wynika, iż w przypadku stanowisk dyrektorów generalnych na dzień 31 grudnia 2014 roku obsadzonych było 59 spośród 63 ogółem, co stanowi 94%. Z wszystkich naborów przeprowadzonych na stanowisko generalne aż 83% zakończyło się zatrudnieniem kandydata. W roku 2013 – 97%, natomiast w roku 2012 – 86%⁴¹.

Nowelizacja wywołała szeroko zakrojoną dyskusję wśród praktyków, a także w doktrynie. Głównym zarzutem jest niekonstytucyjność wprowadzonych rozwiązań. Skutkiem tego 1 lutego 2016 roku Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności m.in. art. 53a ustawy o służbie cywilnej z art. 60 i 153 ust. 1 Konstytucji RP. RPO uważa, iż nowelizacja łamie art. 60 Konstytucji, który ustanawia jednakowe zasady dla wszystkich obywateli w dostępie do służby publicznej, natomiast rezygnacja z postępowania konkursowego

⁴⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, 2015.

⁴¹ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r.*, Wydawnictwo Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.

likwiduje „proceduralny miernik” pozwalający stwierdzić, czy dostęp do służby odbywa się na równych zasadach⁴². Znamienna w tej kwestii jest również opinia Sądu Najwyższego z 7 stycznia 2016 roku o nowelizacji, który stwierdził, że: „Zasada swobodnego obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu urzędniczego w administracji państwowej”⁴³. Również zmiany dotyczące szefa Służby Cywilnej wydają się kontrowersyjne. Obecnie premier ma niczym nieograniczone możliwości odwołania szefa Służby Cywilnej, wobec którego złagodzone wymagania, likwidując wymóg doświadczenia oraz przynależności partyjnej w okresie ostatnich 5 lat. Ustawodawca zdecydował się także na wprowadzenie zmiany polegającej na ustawowym wygaszaniu stosunków pracy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy (z wyłączeniem urzędników). Pojawia się wątpliwość, czy 30-dniowy termin jest wystarczający do dokonania oceny przez nowego przełożonego. Powrócono również do uregulowań, na mocy których Radę Służby Cywilnej zastąpiono Radą Służby Publicznej. Nadal pozostała ona organem opiniodawczo-doradczym premiera w sprawach służby cywilnej.

Reasumując, wydaje się, iż głównym problemem, który kryje się za tymi zmianami, jest brak zaufania do urzędników oraz problem ich lojalności politycznej, a mają za zadanie sprawnie realizować program polityczny rządu. Analiza dotychczasowych zachowań obydwu sfer nakazuje sądzić, iż brak zrozumienia idei funkcjonowania korpusu stanowi głębszy problem w polskim społeczeństwie.

8. Podsumowanie

Próby budowy korpusu służby cywilnej w Polsce po przełomie 1989 roku to czas ciągłych przeobrażeń i modyfikacji uwarunkowanych przez zmiany na scenie politycznej. Z powyższych rozważań wyraźnie wynika, iż stan budowy służby cywilnej w Polsce

⁴² Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lutego 2016 roku do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2016.

⁴³ Opinia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 roku o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (BSA III-021-525/15), Warszawa 2016.

zeterminowany jest przez kolejne elekcje parlamentarne (a przede wszystkim przez odmienną optykę poszczególnych ugrupowań politycznych). Analizując przesłanki i uwarunkowania tworzenia nowoczesnego korpusu służby cywilnej w Polsce, należy dokonywać tego przez pryzmat polskiej historii, gdyż niewątpliwie determinuje ona współczesny stan i obraz korpusu. Po transformacji 1989 roku szukano wzorców w II RP. Okres PRL-u całkowicie wypaczył status urzędnika (i jego przedwojenną estymę), wykształcił pejoratywny obraz oraz swoistego rodzaju niechęć do pracy urzędników i jej lekceważenie.

Jednym z konstytutywnych elementów budowy korpusu jest czas i stabilność rozwiązań. Wykształcenie sprawnie funkcjonującej służby wymaga nie jednego, lecz kilku pokoleń obywateli oraz pewności stosowanych reguł, co z zasady wyklucza częstą fluktuację regulacji prawnych. Korpus służby cywilnej nie jest oczywiście całkowicie niezależny od wpływów politycznych, ponieważ art. 153 Konstytucji jasno określa, iż jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów, oraz nie ma wątpliwości, iż zadaniem członków korpusu jest realizacja polityki rządu. Nie oznacza to jednak braku względnej niezależności sfery urzędniczej (wolności od wpływów politycznych przy wykonywaniu zadań, aby realizować je w interesie publicznym, nie zaś w partykularnym partyjnym).

Niestabilność sceny politycznej i brak skonsolidowania charakterystyczny dla państw demokratyzujących się są niewątpliwie kluczowymi determinantami w problematyce polskiej służby cywilnej. Jak słusznie zauważają D. Bossaert i Ch. Demmke, w krajach demokratyzujących się (w tym w Europie Środkowo-Wschodniej) służba boryka się z brakiem stabilności regulacji prawnych, a także z niezakończonym procesem odpolitycznienia⁴⁴. Z drugiej strony po 1989 roku nie nastąpiła całkowita wymiana kadr w administracji, a wręcz była ona wprost symboliczna⁴⁵. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele (brak wykształconych kadr, potrzeba zachowania tzw. „pamięci instytucjonalnej”, ale także opór urzędników przeciw zmianom, ich konserwatyzm)⁴⁶. Przesłankami, które

⁴⁴ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 2003, s. 17–21.

⁴⁵ Jak podaje T. Majcherkiewicz: wymiana kadr w okresie pierwszego niekomunistycznego rządu była wprost symboliczna. Jedynie 38 osób zostało powołanych na stanowiska wiceministrów i dyrektorów generalnych; T. Majcherkiewicz, *W poszukiwaniu kompromisu i uznania: reformy służby cywilnej i ewolucja stosunków polityczno-administracyjnych w latach 1989–2011*, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2014, s. 258.

⁴⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 77.

w głównej mierze decydują o kształtowaniu korpusu, są: specyfika narodowa, tradycja, historia, sytuacja ekonomiczno-społeczna oraz aktualne i dominujące w danej chwili interesy polityczne. Słabość struktur administracyjnych, ich instytucjonalna indolencja oraz problemy rozwojowe są wypadkową różnorodnych czynników charakterystycznych (ale też zindywidualizowanych) dla krajów bloku wschodniego⁴⁷. W polskim przypadku poza spuścizną odziedziczoną po reżimie komunistycznym dodaje się przesłankę odnoszącą się do czasu rozbiorów Polski – tradycyjnie negatywne nastawienie do administracji publicznej. Nadto wymienia się trzy czynniki (przynależne do sfery politycznej), które mają decydujący wpływ na stan korpusu: fragmentaryzacja systemu partyjnego, częste zmiany i niska spójność gabinetów oraz niski poziom profesjonalizmu polityków⁴⁸. Relacje polityczno-administracyjne, poziom ich zaawansowania, wzajemne zrozumienie swoich ról w systemie politycznym oraz wysokiej jakości kompetencje klasy politycznej są przesłankami, które pozwalają budować sprawnie funkcjonujący korpus służby cywilnej. W doktrynie podnosi się tezę, iż w latach 90. kraje Europy Środkowej i Wschodniej w trakcie transformacji koncentrowały się na aspektach gospodarczych i politycznych, zaniedbując reformowanie administracji publicznej (w tym budowę korpusu), co w konsekwencji spowodowało nadmierne upolitycznienie administracji⁴⁹.

Reasumując, jakość funkcjonowania administracji publicznej zależna jest od wielu różnorodnych czynników. Nieodzownym elementem sprawnie funkcjonującej służby cywilnej jest stworzenie takich warunków działania, które pozwolą jej „w spokoju” rozwijać się i udoskonalać. Niewątpliwie nie służą jej ciągłe zmiany uregulowań prawnych niosących za sobą brak stabilizacji i niepewność.

⁴⁷ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. AE, Kraków 2003, s. 9–20.

⁴⁸ T. Majcherkiewicz, *Civil Service Reform in Poland: The Influence of Path Dependency*, (w:) *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, red. J. Killian, N. Eklund, Taylor and Francis 2008, s. 140, oraz T. Majcherkiewicz, *In Search of Recognition and Compromise: Civil Service Reforms and the Evolution of Polish Politico-Administrative Relations (1989–2010)*, (w:) *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. Kattel, W. Mikułowski, B. Guy Peters, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2010, s. 274–275.

⁴⁹ K. Gadowska, *Law in Action: The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-ranking Posts in Civil Service in Poland*, (w:) *State and Administration in a Changing World*, red. J. Nemeč, B. Guy Peters, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava 2010, s. 207, oraz A.J.G. Werheijen, *Public Administration in Post-Communist States*, (w:) *Handbook of Public Administration*, red. B. Guy Peters, J. Pierre, Thousand Oaks: Sage Publications, London 2003, s. 496.

Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 2003.
- Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne, raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Bato-rego*, Warszawa 2003.
- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003.
- Gadowska K., *Law in Action: The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-ranking Posts in Civil Service in Poland*, (w:) *State and Administration in a Changing World*, red. J. Nemeč, B. Guy Peters, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava 2010.
- Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, Warszawa 2005.
- Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Warszawa 2012.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji*, Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Wydawnictwo Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Wyd. Liber, Warszawa 2001.
- Jagielski J., *Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej*, (w:) *Biurokracja – III Międzynarodowa Konferencja naukowa, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, oddział w Rzeszowie, Krynica-Zdrój 2006.
- Kornaś J., *Koncepcje polskiej służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 571, Kraków 2001.
- Kulesza M., *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, dział I: „Zagadnienia ogólne”, zeszyt I, Wydawnictwo Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 1993.
- Majcherkiewicz T., *Civil Service Reform in Poland: The Influence of Path Dependency*, (w:) *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, red. J. Killian, N. Eklund, Taylor and Francis 2008.
- Majcherkiewicz T., *In Search of Recognition and Compromise: Civil Service Reforms and the Evolution of Polish Politico-Administrative Relations (1989–2010)*, (w:) *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. Kattel, W. Mikułowski, B. Guy Peters, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2010.
- Majcherkiewicz T., *W poszukiwaniu kompromisu i uznania: reformy służby cywilnej i ewolucja stosunków polityczno-administracyjnych w latach 1989–2011*, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2014.
- Meyer-Sahling J., *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, „SIGMA Papers” 2009, no. 44, OECD Publishing, Paris.
- Mikułowski W., *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (I)*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 1, Kraków 2003.
- Mikułowski W., *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (II)*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 2, Kraków 2003.

Państwowa służba cywilna, red. K. Zonn-Pasternak, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Wydawnictwo Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 1993.

Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997), „Biuletyn Służby Cywilnej”, kwiecień 1998, nr 4 (10).

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.

Stelina J., *Opinia prawna do poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk 552), o państwowym zasobie kadrowym, obsadzeniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk 553-A)*, Gdańsk, 13 lipca 2006 roku, Biuro Analiz Sejmowych.

Szewczyk H., *Opinia prawna do rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595 z dnia 29 maja 2008 roku), poselskiego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125 z dnia 15 listopada 2007 roku), poselskiego projektu autopoprawki do projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125-A z dnia 21 stycznia 2008 roku)*, Warszawa, 15 września 2008 roku, Biuro Analiz Sejmowych.

Ura E., *Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzeniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzeniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553-A)*, Warszawa, 16 czerwca 2006 roku, Biuro Analiz Sejmowych.

Werheijen A.J.G., *Public Administration in Post-Communist States*, (w:) *Handbook of Public Administration*, red. B. Guy Peters, J. Pierre, Thousand Oaks: Sage Publications, London 2003.

Zieliński T., *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, (w:) *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1984.

Sposoby uregulowania odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych – jedna czy wiele procedur postępowania?

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ
Dr hab., prof. Uczelni Łazarskiego
Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Streszczenie

Obecnie w Polsce funkcjonuje 10 służb mundurowych: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Ochrony Państwa oraz Straż Więzienna.

Charakter zadań postawionych przed służbami mundurowymi powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera sposób wykonywania przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych, które powinny być sprawowane jak najlepiej. Przypomnieć należy, że funkcjonariusze służb mundurowych realizują swoje zadania w ramach specyficznego stosunku prawnego łączącego ich z daną służbą – stosunku służbowego. Wyróżnia się on szczególnym rodzajem dyspozycyjności, bezwzględnym nakazem podporządkowania oraz specyficznymi prawami i obowiązkami jego stron. Ponadto uznaje się, że stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych należy do prawa administracyjnego, a nie prawa pracy.

Każda z wymienionych wyżej służb posiada własne, odrębne przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy. Ich przegląd wskazuje na liczne różnice oraz podobieństwa w zakresie podstaw odpowiedzialności, katalogu kar oraz zasad postępowania. Różnice pomiędzy poszczególnymi postępowaniami dyscyplinarnymi wynikają z zaszłości historycznych i nie mają obecnie uzasadnienia, dlatego też należałoby stworzyć jeden akt prawny regulujący zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy wszystkich służb.

Abstract

Currently in Poland there are 10 uniformed services: Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Police, Border Guard, State Fire Service, Military Counterintelligence Service, Military Intelligence Service, Central Anti-Corruption Bureau, State Protection Service and Prison Guard.

The nature of the tasks assigned to uniformed services causes that the manner in which officers perform their official duties, which should be performed as well as possible, is of particular importance. It should be remembered that officers of uniformed services perform their tasks within the framework of a specific legal relationship connecting them with a given service – a service relationship. The features of this legal relationship are the special kind of availability, the absolute order of subordination and the specific rights and obligations of the parties to this legal relationship. Moreover, it is recognized that the service relationship of officers of uniformed services belongs to administrative law and not labor one.

Each of the above mentioned services has its own, separate disciplinary responsibility of officers. The review of the rules on disciplinary liability of officer's points to numerous differences and similarities in the scope of the basis of responsibility, the catalog of penalties and the rules of conduct. Differences between individual disciplinary proceedings result from historical events and are not justified. Therefore, one legal act should be created that regulates the disciplinary responsibility of officers of all services.

1. Wprowadzenie

Pojęcie służb mundurowych jest, jak się wydaje, mocno zakorzenione w języku prawniczym. Powszechnie jest używane np. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹ i wojewódzkich sądów administracyjnych². Również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odwoływał się do kategorii „służby mundurowej” jako ważnego elementu definiującego prawa i obowiązki osób wykonujących służbę w formacjach zmilitaryzowanych. W wyroku TK z dnia 13 lutego 2007 roku, sygn. akt K 46/05, na podstawie dotychczasowego orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego dokonano pewnego zdefiniowania omawianego pojęcia, wskazując na to, że stosunki służbowe „nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru wymienić można m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału

¹ Na przykład wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 roku, sygn. akt I OSK 2746/17, dotyczący składników uposażenia policjanta, czy wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 1178/17, wydany w sprawie odmowy przyznania świadczenia rodzicielskiego, opublikowane w CBOSA.

² Na przykład postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2018 roku, sygn. akt II SA/Wa 71/18, wydane w sprawie orzeczenia komisji lekarskiej żołnierza zawodowego, czy też wyrok WSA z dnia 8 marca 2017 roku, sygn. akt IV SA/Gl 777/16, rozstrzygający sprawę o opróżnienie mieszkania służbowego znajdującego się w zasobach Policji, opublikowane w CBOSA.

w życiu politycznym i zrzeszania się³. Trybunał wskazał zatem na dwa warunki pozwalające na odróżnienie stosunków służbowych od innych stosunków prawnych:

- negatywny – wskazujący, że nie można ich zaliczyć do stosunków pracy;
- pozytywny – określający cechy charakterystyczne dla tego stosunku prawnego, tj. szczególne wymagania dla osób chcących podjąć służbę, obowiązek podporządkowania się rygorom służby i związana z tym dyspozycyjność oraz ograniczenia wynikające z charakteru służby dotyczące prawa do zrzeszania się i możliwości podjęcia dodatkowego uposażenia. Trybunał wskazał również, że ze względu na specyfikę stosunku służbowego ma on charakter administracyjnoprawny.

Warto również wskazać na próbę syntezy dotychczasowych poglądów orzecznictwa i doktryny podjętą przez M. Liwę, który uznał, że „definiując zatem termin «służby mundurowe», należy stwierdzić, że są to wskazane przez ustawodawcę podmioty publiczne o szczególnej organizacji – na wzór wojskowy – podlegające naczelnym organom administracji rządowej realizujące ustawowo określone zadania w ramach służby publicznej związane z zapewnieniem określonego rodzaju bezpieczeństwa i porządku na podstawie przyznanych uprawnień i prawnych form działania właściwych administracji⁴. Pojęcie „służby mundurowej” wyjaśniane jest więc poprzez wskazanie specyficznych zadań powierzonych do wykonywania tego typu formacjom, ich usytuowania w strukturze administracji publicznej oraz szczególnej zmilitaryzowanej organizacji, co wpływa w oczywisty sposób na status osób pełniących służbę.

2. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej

Nie budzi wątpliwości to, że stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych jest determinowany przez zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Ma on zatem charakter administracyjnoprawny, a jego wyznacznikiem jest konieczność podporządkowania się swoistej hierarchii, która wynika ze zmilitaryzowanego charakteru formacji, oraz wyjątkowa dyspozycyjność. Dlatego w zapewnieniu prawidłowego

³ OTK, seria A, nr 3, rok 2007, poz. 10.

⁴ M. Liwo, *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 20.

działania każdej ze służb ważną rolę odgrywa postępowanie dyscyplinarne. Jest ono bowiem „z punktu widzenia istoty stosunku służbowego podstawowym narzędziem prawnym, chroniącym prawidłowość wykonywania zadań przez funkcjonariuszy⁵. Przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym stanowią zatem niezbędny element utrzymania porządku w służbie i gwarantują to, że zadania służbowe będą wykonywane w sposób prawidłowy. Należy jednak pamiętać, że procedura postępowania dyscyplinarnego ma również charakter gwarancyjny dla funkcjonariusza. Celem postępowania dyscyplinarnego jest bowiem ustalenie, czy rzeczywiście czyn został popełniony, a jeżeli tak, to jak przebiegał i w jakich okolicznościach. Nie chodzi bowiem tylko o ukaranie winnego, lecz także o wskazanie przyczyn zdarzenia. Stąd też funkcjonariusz, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne, powinien mieć zapewnione prawo do obrony, a organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do uwzględnienia również okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego. Tak więc na ustawodawcy spoczywa obowiązek „takiego ukształtowania przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania dyscyplinarne, by, tak jak w postępowaniu karnym, zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym⁶. Dobrze skonstruowane przepisy określające tok postępowania dyscyplinarnego nie mogą kosztem prawa do obrony obwinionego funkcjonariusza realizować innych zasad procesowych, jak choćby zasadę ekonomii procesowej, oraz dawać pierwszeństwo interesowi służby.

3. Sposób uregulowania postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych

W Polsce mamy obecnie 10 służb mundurowych, w których zarówno stosunek służbowy, jak i postępowanie dyscyplinarne są regulowane w odrębny sposób przez ustawy: z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁷, z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁸, z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej⁹, z dnia 24 maja 2012 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz

⁵ M. Karpiuk, *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy policji*, (w:) *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. A. Pieczywok, M. Karpiuk, Warszawa 2016, s. 107.

⁶ Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 roku, sygn. akt K 47/05, OTK, seria A, nr 3, rok 2007, poz. 27.

⁷ Dz.U. 2017, poz. 2067 ze zm.

⁸ Dz.U. 2017, poz. 2365 ze zm.

⁹ Dz.U. 2017, poz.1264 ze zm.

Agencji Wywiadu¹⁰, z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹¹, z dnia 9 czerwca 2006 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹², a także Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa¹³. Ustawy te, zwane pragmatykami służbowymi lub po prostu ustawami pragmatycznymi, oddzielnie regulują postępowanie dyscyplinarne w stosunku do funkcjonariuszy, przy czym warto podkreślić to, że różnice dotyczą zarówno formy uregulowania postępowania dyscyplinarnego, jak i trybu postępowania, a nawet katalogu kar.

Należy bowiem wskazać, że w najstarszej pragmatyce służbowej regulującej stosunek służbowy funkcjonariuszy i jednocześnie stanowiącej swego rodzaju wzór dla pozostałych ustaw, tj. Ustawie o Policji, zasadniczo w całości zostały uregulowane wszystkie elementy postępowania dyscyplinarnego. Rozdział 10 Ustawy o Policji zawiera przepisy statuujące bardzo dokładnie postawy odpowiedzialności (art. 132–132b), wskazanie podmiotów postępowania (art. 132, 135a–135d), przebieg postępowania (art. 134i–135, 135e–135p), katalog kar i zasady ich wymierzenia oraz zatarcia (art. 134–134h, 135q), a także tryb wznowienie postępowania dyscyplinarnego (art. 135r–135s). Tymczasem w pragmatyce służbowej dotyczącej strażników granicznych postępowanie dyscyplinarne jest określone w rozdziale 14 bardzo lakonicznie. W istocie wskazano tylko na katalog kar i zasady odpowiedzialności (art. 134–136), organy dyscyplinarne (art. 136b ust. 1) i skrótowo opisano przebieg postępowania (art. 136b ust. 2–5 i art. 136c). Natomiast szczegółowo przebieg postępowania został uregulowany w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 roku w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej¹⁴, statuującym tryb przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, przesłanki wymierzania kar, reguły ich wykonywania, tryb odwoływania się od kar oraz właściwość przełożonych w sprawach dyscyplinarnych. Podobnie uboga w treść, jeśli chodzi o postępowanie dyscyplinarne, jest Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Dopiero kwestie działania organów dyscyplinarnych, a także zasad wykonywania kar zostały szczegółowo uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 listopada 1997 roku w sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych

¹⁰ Dz.U. 2017, poz. 1920 ze zm.

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 1993 ze zm.

¹² Dz.U. 2017, poz. 861 ze zm.

¹³ Dz.U. 2018, poz. 138 ze zm.

¹⁴ Dz.U. nr 118, poz. 1015 ze zm.

zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹⁵. W cywilnych służbach specjalnych faktycznie całość postępowania dyscyplinarnego została uregulowana w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, tj. Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 roku w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu¹⁶ oraz Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 roku w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁷. Taka sytuacja powoduje pewną dezorientację w kwestii zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy, co w oczywisty sposób wpływa na jakość orzecznictwa w tego rodzaju postępowaniach.

Poważny problem stanowi fundamentalna kwestia dla prawidłowości orzekania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym gwarancji pewności służby funkcjonariuszy, tj. określenie katalogu przewinień dyscyplinarnych, za które funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność. Co prawda wszystkie pragmatyki służbowe statuują ogólną klauzulę odpowiedzialności dyscyplinarnej, wedle której funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za dwa rodzaje czynów: naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych w ustawach. Niemniej jednak, gdy chodzi o szczegółowy katalog czynów, to w przypadku policjantów, funkcjonariuszy ABW, SW, SOP, strażaków, osób pełniących służbę w wojskowych służbach specjalnych wymienione w pragmatykach przewinienia dyscyplinarne nie stanowią zamkniętego katalogu czynów, a podane w przepisach wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy. Z kolei w pozostałych służbach mundurowych, tj. AW, CBA i SG, przewinienia dyscyplinarne stanowią zamknięty katalog czynów, co oznacza, że funkcjonariusze tych trzech służb tylko za konkretne wymienione w przepisach czyny mogą być pociągnięci do odpowiedzialności. Taka sytuacja rodzi szereg problemów także wśród samych funkcjonariuszy, którzy „migrując” między różnymi służbami, raz za ten sam czyn mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w innym przypadku już nie. Na marginesie warto wskazać na pewną sprzeczność z ustawą przepisów rozporządzeń regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy cywilnych służb specjalnych. Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w art. 145 ust. 1 określa,

¹⁵ Dz.U. nr 144, poz. 968

¹⁶ Dz.U. 2013, poz. 1420

¹⁷ Dz.U. 2014, poz. 60.

że funkcjonariusze podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenia dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych w ustawie. Tymczasem katalog czynów, za które funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność, znalazł się w przepisach wykonawczych. Tak więc może to powodować dodatkową trudność w określeniu rzeczywistego katalogu czynów, za które funkcjonariusz odpowiada dyscyplinarnie.

Wydaje się, że całkowity chaos panuje w systemie kar dyscyplinarnych w służbach mundurowych. Ustawa o Policji przewiduje w art. 134 sześć kar dyscyplinarnych: naganą, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, a także najsurowszą – wydalenie ze służby, ale uchwalona kilka miesięcy później Ustawa o Straży Granicznej w art. 136 ust. 1 statuuje katalog aż dziewięciu kar: upomnienie, naganą, surową naganą, naganą z ostrzeżeniem, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby oraz wydalenie ze służby. W Ustawie o Służbie Więziennej art. 232 statuuje siedem rodzajów kar, które mogą być nałożone na funkcjonariusza: naganą, ostrzeżenie o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby w Służbie Więziennej, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe wraz z obniżeniem stopnia i wydalenie ze służby. Nawet w służbach specjalnych, w których charakter służby oraz wykonywane przez funkcjonariuszy zadania są podobne, katalog kar również jest niejednolity. W art. 146 ust. 1 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz w art. 109 ust. 1 Ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego wskazano, że funkcjonariuszy można ukarać jedną z 10 kar dyscyplinarnych. Do nich zaś zaliczają się: upomnienie, nagana, surowa nagana, nagana z ostrzeżeniem, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, pozbawienie stopnia oficerskiego, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby, a także wydalenie ze służby¹⁸. Z kolei art. 113 ust. 1 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym przewiduje, że funkcjonariuszom CBA wymierza się tylko cztery kary: naganą, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko

¹⁸ Na marginesie należy dodać, że taki sam katalog kar dyscyplinarnych przewiduje art. 109 ust. 1 Ustawy o Służbie Ochrony Państwa.

służbowe i wydalenie ze służby¹⁹. Równie ubogi jak w przypadku funkcjonariuszy CBA jest katalog kar stosowanych wobec strażaków. Zgodnie bowiem z art. 117 ust. 1 Ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wobec strażaka mogą być orzeczone kary: upomnienia, nagany, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia oraz wydalenia ze służby. Taka sytuacja powoduje, że jeżeli jeden czyn ścigany w toku postępowania dyscyplinarnego popełniony zostanie wspólnie i w porozumieniu przez funkcjonariuszy dwóch różnych służb, mogą oni zostać ukarani różnymi karami, co jest w oczywisty sposób niesprawiedliwe, przy czym różnica nie będzie wynikała z charakteru ich uczestnictwa lub stopnia winy, ale po prostu z możliwości zastosowania kary, którą daje każda z ustaw pragmatycznych. Należy wskazać tutaj na pewne podobieństwa w katalogu kar, ponieważ prawie wszystkie pragmatyki służbowe – poza ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – przewidują, że najłżejszą karą dyscyplinarną jest upomnienie, a zgodnie z wszystkimi ustawami statuującymi stosunek służbowy najsurowszą karą jest wydalenie ze służby.

Należy natomiast wskazać na duże podobieństwa, jeśli chodzi o system organów prowadzących i orzekających w sprawach dyscyplinarnych. W znacznej większości pragmatyk postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone w sposób inkwizycyjny przez przełożonego, który jednocześnie wymierza karę dyscyplinarną. Powołuje on podmiot prowadzący czynności w postępowaniu dyscyplinarnym – rzecznika dyscyplinarnego, ale przełożony dyscyplinarny nie jest związany konkluzjami wynikającymi z jego ustaleń. Z kolei w Państwowej Straży Pożarnej przełożony dyscyplinarny wszczyna postępowanie, ale o odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają specjalnie powołane komisje dyscyplinarne.

We wszystkich pragmatykach przewidziano przepisy o zatarciu skazania, z tym jednak że wobec różnego katalogu kar. Z reguły nieco inaczej określono termin, po którym dany rodzaj kary ulega zatarciu. Także we wszystkich ustawach wskazano jeden sposób zmiany ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego – wznowienie postępowania. Nie można w innym trybie zmienić orzeczenia, od którego nie przysługują środki odwoławcze²⁰. Należy również

¹⁹ Szerzej na temat postępowania dyscyplinarnego w służbach specjalnych: P. Szustakiewicz, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8(5), s. 218–236.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2018 roku, sygn. akt I OSK 1280/16, zgodnie z którym wobec kompletności regulacji o postępowaniu dyscyplinarnym zawartej w Ustawie o Policji nie można stwierdzić nieważności orzeczenia dyscyplinarnego, odwołując się do przesłanek zawartych w art. 156 § 1 k.p.a. Podobnie wskazano w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2016 roku, sygn. akt II SA/Wa 1136/16, dotyczącym strażników granicznych; opublikowane w CBOSA.

dodać, że wszystkie ustawy pragmatyczne statuują zasadę kontroli przez sąd administracyjny orzeczeń dyscyplinarnych.

4. Postulat ujednoczenia postępowań dyscyplinarnych

Powstaje pytanie, czy wskazane różnice w postępowaniach dyscyplinarnych są uzasadnione. Wydaje się, że argumentem za zróżnicowaniem mogą przemawiać względy historyczne. Zarówno w okresie przedwojennym, jak i w Polsce Ludowej każda ze służb mundurowych miała własne rozwiązania w zakresie postępowania dyscyplinarnego, określone w oddzielnej pragmatyce służbowej jej dotyczącej²¹. Jednak swego rodzaju tradycja historyczna sama w sobie nie przemawia za tym, aby utrzymać dotychczasowe rozwiązania. Oczywiście jest bowiem to, że pewne zaszczości historyczne mogą okazywać się zupełnie nieprzydatne w sytuacji, gdy pojawiają się nowe instytucje prawne. Należy ponadto przypomnieć, że szczególnie w okresie Polski Ludowej ten problem faktycznie nie istniał, ponieważ przez dłuższy czas stosunek służbowy funkcjonariuszy milicji i cywilnych służb specjalnych był regulowany w jednym akcie prawnym²², natomiast stosunek służbowy żołnierzy Wojsk Ochrony Pogranicza – w przepisach dotyczących żołnierzy zawodowych. Tymczasem po roku 1989 powstało wiele nowych służb, niekiedy wąska wyspecjalizowanych – tak jak Centralne Biuro Antykorupcyjne. Ze względu na to w przypadku każdej ze służb uchwalono oddzielne nowe akty prawne, regulujące w odrębny sposób stosunek służbowy każdej z formacji, w tym również postępowanie dyscyplinarne. Dochodziło i niestety nadal dochodzi (o czym zdaje się świadczyć również ostatnia uchwalona ustawa o Służbie Ochrony Państwa) do swego rodzaju „rozszczenia” przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym w każdej ze służb, które niekoniecznie ma rację bytu. Co prawda każda z nich posiada nieco inaczej ustalony zakres zadań, a jej funkcjonariusze mają dostosowane do tych zadań kompetencje. Jednak nie wydaje się to uzasadnieniem dla innej konstrukcji postępowania dyscyplinarnego każdej ze służb. Tym bardziej że podstawowe elementy stosunku służbowego, którego prawidłowe wykonywanie przez funkcjonariusz mają chronić przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym, są dla wszystkich służb mun-

²¹ Szerzej na temat historii rozwiązań prawnych dotyczących służb mundurowych: P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 75–106.

²² Zob. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. nr 12, poz. 69) oraz Ustawa z dnia 21 lipca 1985 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 38, poz. 181).

durowych takie same. Należy ponadto dodać, że nawet – wydawałoby się – tak odległe formacje jak Państwowa Straż Pożarna i Służba Wywiadu Wojskowego działają na tym samym polu aktywności państwa, jakim jest ochrona bezpieczeństwa. Nic dziwnego więc, że między zasadami pracy ich funkcjonariuszy istnieje wiele podobieństw. Tymczasem sztuczne rozdzielanie przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym raczej nie wskazuje na te podobieństwa zadań i kompetencji, a wręcz przeciwnie – może się wydawać, że każda ze służb działa w całkowicie odrębnym segmencie funkcjonowania państwa, co nie jest prawdą. Obecna sytuacja rodzi również pewne poczucie niesprawiedliwości, ponieważ – o czym była już mowa – funkcjonariusze z różnych służb za ten sam czyn popełniony w takim samym stanie faktycznym zostaną inaczej ukarani tylko dlatego, że służą w odrębnych formacjach. Ponadto pojawiają się problemy z ujednoczeniem orzecznictwa sądów administracyjnych, które dokonując oceny poszczególnych przepisów, mogą dla różnych służb inaczej interpretować przepisy brzmiące tak samo lub podobnie.

Zatem należy się zastanowić nad tym, czy dla wszystkich służb mundurowych nie powinna zostać uchwalona jedna ustawa w ten sam sposób regulująca postępowanie dyscyplinarne dla funkcjonariuszy. Ustawodawca, jak się wydaje, dokonał tutaj pewnego kroku, ponieważ w przypadku cywilnych służb specjalnych (Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu) oraz wojskowych służb specjalnych (Ustawa o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego) w jednym akcie prawnym ustalono zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej osób pełniących służbę w kilku formacjach. Takie rozwiązanie okazało się skuteczne i nie wzbudziło kontrowersji. Być może zatem należałoby iść dalej i ustanowić jednolite przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej dla wszystkich służb mundurowych, jak bowiem się zauważa: „podobne rozwiązanie funkcjonuje z powodzeniem od kilkudziesięciu lat w zakresie rent i emerytur, gdyż służby mundurowe mają jedną ustawę emerytalno-rentową. Pragmatyki dyscyplinarne poszczególnych służb są zbliżone, różne są tylko organy upoważnione do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych i orzekania kar dyscyplinarnych. Te kwestie zaś mogłyby być uregulowane w rozporządzeniach wykonawczych, wydawanych przez ministra nadzorującego daną służbę”²³. W obecnie funkcjonującym porządku prawnym kwestie uprawnień emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy opisywanych służb udało się uregulować w jednym akcie prawnym, mimo – wydawałoby się – dużej różnicy

²³ S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 406–407.

pomiędzy nimi. Dlatego też ujednoczenie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych poprzez uchwalenie jednej „ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych” nie powinno stanowić problemu. Takie rozwiązanie na pewno przyczyniłoby się do poprawy przestrzegania prawa w organach służb mundurowych oraz wzmocniłoby ochronę funkcjonariuszy, którzy niezależnie od miejsca pełnienia służby podlegaliby takim samym regułom odpowiedzialności.

Bibliografia

Karpiuk M., *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy policji*, (w:) *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. A. Pieczywok, M. Karpiuk, Warszawa 2016.

Liwo M., *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 20.

Maj S., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.

Szustakiewicz P., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8(5).

Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.

Status prawny pracowników Urzędu Regulacji Energetyki w świetle dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących wewnętrznego rynku gazu oraz energii elektrycznej

PRZEMYSŁAW ZDYB

Doktor nauk prawnych

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Szczeciński

Streszczenie

Przygotowany artykuł traktuje o problematyce statusu prawnego pracowników Urzędu Regulacji Energetyki w świetle przepisów prawa polskiego oraz postępującej europeizacji prawa administracyjnego. Punkt wyjścia rozważań stanowi stwierdzenie, że państwa członkowskie Unii Europejskiej zobligowane są do zagwarantowania niezależności organu regulacyjnego. W tym celu każde państwo UE ma zapewnić to, by organ regulacyjny wykonywał swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. Powyższy obowiązek wynika obecnie z postanowień przepisów dwóch dyrektyw wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu energetycznego, tj. art. 35 ust. 4 lit. b pkt ii Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE oraz art. 39 ust. 4 lit. b pkt ii Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE. Niezależność organów regulacyjnych nie byłaby jednak pełna bez zagwarantowania odpowiedniego statusu pracowników urzędów obsługujących te organy. Nie tylko bowiem osoby pełniące funkcje organów powinny być wolne od wszelkiego rodzaju ingerencji ze strony władz politycznych oraz przedsiębiorstw energetycznych podlegających regulacji, ale również pracownicy administracji powinni charakteryzować się przymiotem niezależności przejawiającym się w wolności od wszelkich form nacisków.

Abstract

The prepared article deals with the issue of the legal status of employees of the Energy Regulatory Office in the context of the provisions of Polish law and the progressing Europeanisation of administrative law. The starting point of the considerations is the statement that the member states of the European Union are obliged to guarantee the independence of the regulatory body. To this goal, each EU country is to ensure that the regulatory body exercises its powers impartially and transparently. This obligation is a results from the provisions of the two directives making up the so-called third energy package, i.e., art. 35 par. 4 . point b (ii) of Directive 2009/72 / EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54 / EC and art. 39 par. 4 point b (ii) of the European Parliament directive on the Council 2009/73 / EC of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55 / EC. Independence of regulatory bodies would not be complete without guaranteeing the appropriate status of employees of the offices servicing these bodies. Not only the persons holding the functions of the authorities should be free from all kinds of interference by the political authorities and energy companies, but also the administration employees should be characterized by the attribute of independence manifesting themselves in freedom from all forms of pressure.

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł traktuje o problematyce statusu prawnego pracowników Urzędu Regulacji Energetyki wynikającego z przepisów prawa polskiego w kontekście prawa Unii Europejskiej. Punkt wyjścia rozważań stanowi stwierdzenie, że państwa członkowskie UE zobligowane są do zagwarantowania niezależności organu regulacyjnego. W tym celu każde państwo UE ma zapewnić to, by organ regulacyjny wykonywał swoje zadania i kompetencje w sposób bezstronny i przejrzysty. Powyższy obowiązek wynika obecnie z postanowień przepisów dwóch dyrektyw wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu energetycznego, tj. art. 35 ust. 4 lit. b pkt ii Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE¹ oraz art. 39 ust. 4 lit. b pkt ii Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE².

2. Korpus Służby Cywilnej

Stosownie do treści art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³ „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Istnienie korpusu służby cywilnej jest istotne dla funkcjonowania państwa, a najważniejszym uzasadnieniem samej koncepcji powołania korpusu jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej (a więc i państwu jako takiemu, w praktyce także całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej) zespołu wykonawców nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko wykwalifikowanych i uniezależnionych od zmiennych

¹ Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55 ze zm.

² Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 94 ze zm.

³ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”.

w demokracji politycznych koniunktur⁴. Z tego przepisu, jak również z preambuły Konstytucji RP („pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”) i całokształtu przepisów Konstytucji RP, głównie na podstawie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasada legalizmu), wyprowadzane jest prawo do dobrej administracji⁵. Obecne jest ono również w przepisach Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶, statuującym *expressis verbis* prawo do dobrej administracji, każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Ma to zagwarantować efektywne i sprawne funkcjonowanie administracji publicznej. Zgodzić się należy z poglądem, że dobra administracja zależy nie tylko od regulacji prawnych, lecz także od jakości organizacji i zarządzania oraz od spełnienia wymogów skuteczności, efektywności i zaspokajania potrzeb społecznych, stąd obecnie powszechnie uznaje się koncepcję tzw. efektywnej administracji, która powinna skutecznie stosować obowiązujące prawo, działając w interesie państwa i społeczeństwa⁷.

W wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 roku (sygn. akt K 3/99 (OTK 1999/4/73)) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w art. 153 ust. 1 konstytucja określa istotę i cel utworzenia służby cywilnej; ma ona zapewnić zawodowe, rzetelne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa, a obszar działania korpusu służby cywilnej obejmuje urzędy administracji rządowej. Konstytucja nie dopuszcza rozszerzenia na drodze ustawowej sfery działania korpusu służby cywilnej na inne urzędy i jednostki organizacyjne. Określając w rozdziale VI pozycję ustrojową rządu, Prezesa Rady Ministrów i administracji rządowej, konstytucja wyraźnie akcentuje, iż zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów dotyczy

⁴ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku, sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18. Szerzej na temat genezy i zasad funkcjonowania korpusu służby cywilnej zob. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; Z. Góral, *Komentarz art. 1 do ustawy o służbie cywilnej*, (w:) *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Lex, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587643627/441067> (dostęp: 11.07.2018); E. Ura, *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2007; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

⁵ D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 7–14.

⁶ Dz.Urz. UE C 326, s. 391.

⁷ H. Szewczyk, *Prawo urzędnicze a przemiany cywilizacyjne*, (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. P.J. Suwaj, J. Zimmermann, Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369265162/233> (dostęp: 11.07.2018), wraz z przywołaną tam literaturą.

wyłącznie stosunków służbowych pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 7)”.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w Konstytucji RP wyrażenie „służba publiczna” jako pojęcie zbiorcze obejmuje sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko rozumianej władzy publicznej⁸. Zalicza się do nich zatrudnionych w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe. Nie budzi wątpliwości to, że odmienne ustrojowe funkcje każdej z tych grup, cele i zasady organizacji wymagają odpowiedniego unormowania treści stosunku prawnego osób sprawujących urząd lub pełniących funkcje publiczne. Znajduje to wyraz w szczególnych ustawach, czyli pragmatykach służbowych, dla tych poszczególnych dziedzin. W doktrynie termin „służba cywilna” definiowany jest jako „stosunek prawny łączący daną osobę i państwo, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem, w sposób ciągły i stały, czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych”⁹.

Mimo tej różnorodności można określić podstawowe cechy, które charakteryzują ten szczególny sposób zatrudnienia. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że do cech tych zalicza się:

1. jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika);
2. publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) z zachowaniem zasady dobrowolności wstąpienia do służby;
3. trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą stabilizację statusu urzędnika niż przy innych zasadach jego zatrudniania;
4. podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby);

⁸ Wyrok TK z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. akt SK 11/11, OTK-A 2013/4/40.

⁹ W. Drobný, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz do art. 1*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587259535/133036> (dostęp: 11.07.2018).

5. wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za swe działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna;
6. istnienie określonych uprawnień urzędnika będącego w służbie państwowej mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie¹⁰.

Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej reguluje szczegółowo Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej¹¹. U podstaw przyjętych regulacji leżał zamiar stworzenie modelu nowoczesnej administracji opartej na zawodowych urzędnikach, merytorycznie przygotowanych do pracy w administracji publicznej, apolitycznych, fachowych i przestrzegających zasad etyki zawodowej¹².

Polские rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania urzędników publicznych, w tym członków korpusu służby cywilnej na gruncie u.s.c., są co do zasady przykładem systemu kariery. Jest to model zatrudniania w służbie publicznej, w którym przyjęto specjalny reżim prawny dla sektora publicznego, w szczególności urzędników¹³. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 roku (sygn. akt K 5/15)¹⁴: „W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania oraz tzw. służbowych umów o pracę, które zawierają publicznoprawne treści, jeśli spełniają ustawowe wymogi kwalifikacyjne w zakresie kompetencji zawodowych i etycznych. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmoczoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną”.

¹⁰ Zob. również wyrok TK z 7 maja 2002 roku, sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1889 ze zm., dalej jako „u.s.c.”.

¹² Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 110.

¹³ Z kolei model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, określany jest jako system stanowisk.

¹⁴ OTK-A 2015/10/164.

W świetle art. 3 u.s.c. członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę i urzędnicy służby cywilnej, w tym wyżsi urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Członkami korpusu służby cywilnej są więc osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej (a zatem nie w całej administracji państwowej) na stanowiskach urzędniczych (tj. nie na stanowiskach pomocniczych i obsługi) w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c.¹⁵ Zatrudnienie na podstawie mianowania stanowi najczęściej – oprócz absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego¹⁶ – kolejny (po zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę) etap kariery członka korpusu służby cywilnej, następuje ono bowiem po pozytywnym zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej podaje do publicznej wiadomości maksymalną liczbę nowych mianowań w danym roku, a zgodnie z art. 42 ust. 1 u.s.c. pracownik służby cywilnej kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego w okresie od 1 stycznia do 31 maja. W świetle art. 43 ust. 1 u.s.c. postępowanie kwalifikacyjne prowadzi zasadniczo KSAP.

Skład korpusu służby cywilnej tworzą wobec tego osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w poszczególnych urzędach. Po pierwsze, zgodnie z art. 25 ust. 1 u.s.c. jest to stanowisko dyrektora generalnego urzędu, czyli wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 52 pkt 1 u.s.c.). Tworzone jest ono m.in. w urzędzie

¹⁵ Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej; 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej; 4) Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej; 5) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej; 6) Centralnym Biurze Śledczym Policji; 7) Biurze Spraw Wewnętrznych Policji; 8) Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej; 9) Biurze Nasiennictwa Leśnego; 10) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

¹⁶ Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, zwana dalej „KSAP”, działa na podstawie Ustawy z dnia 14 czerwca 1991 roku o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (tj. Dz.U. 2017, poz. 1411 ze zm.).

centralnego organu administracji rządowej, czyli również w URE¹⁷. Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (art. 25 ust. 3 u.s.c.). Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 u.s.c. dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej (który dotyczy także absolwentów KSAP), z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4 u.s.c.

Poza dyrektorem generalnym funkcjonują urzędnicy zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o którym mowa w art. 52 pkt 2 u.s.c.¹⁸ Wykaz konkretnych stanowisk urzędniczych unormowany został w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej¹⁹. Załącznik nr 1 rozporządzenia określa grupy stanowisk urzędniczych, wykazy stanowisk w poszczególnych grupach oraz kwalifikacje urzędnicze do wykonywania pracy na tych stanowiskach. I tak we wszystkich urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej, oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyodrębnione zostały następujące grupy stanowisk:

1. wyższe stanowiska w służbie cywilnej (obejmujące dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej oraz zastępcę dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej);

¹⁷ Do zadań dyrektora generalnego urzędu należy: 1) zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy; 2) dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizacja polityki personalnej; 3) wykonywanie określonych zadań kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią; 4) wykonywanie innych zadań z upoważnienia kierownika urzędu (art. 25 ust. 4 u.s.c.).

¹⁸ Są to stanowiska kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby; dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 807 ze zm.

2. stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej (obejmujące głównego księgowego resortu oraz głównego księgowego);
3. stanowiska koordynujące w służbie cywilnej (obejmujące naczelnika wydziału, pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych i zastępcę pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych oraz głównego specjalistę do spraw legislacji);
4. stanowiska samodzielne w służbie cywilnej (obejmujące radcę generalnego, radcę ministra, innego członka Rady Ministrów bądź kierownika urzędu centralnego, audytora wewnętrznego, radcę prawnego, głównego wizytatora, kierownika kancelarii tajnej);
5. stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej (obejmujące starszego specjalistę, starszego projektanta, starszego programistę, psychologa, starszego wizytatora, specjalistę, projektanta, programistę, specjalistę do spraw legislacji, wizytatora, starszego inspektora, starszego statystyka, referendarza i referenta prawnego);
6. stanowiska wspomagające w służbie cywilnej (obejmujące inspektora, statystyka, podreferendarza, starszego księgowego, starszego referenta, księgowego, referenta i sekretarza).

Ponadto załącznik określa inne stanowiska urzędnicze również dla konkretnie wskazanych ministerstw czy urzędów centralnych (np. w Ministerstwie Finansów, Urzędzie Komunikacji Elektronicznej czy Urzędzie Transportu Kolejowego). Prezes Rady Ministrów nie wskazał jednak dodatkowych stanowisk urzędniczych w URE.

3. Status prawny pracowników Urzędu Regulacji Energetyki w świetle przepisów prawa polskiego

W kontekście rozważań podjętych w niniejszej pracy zwrócić należy uwagę na to, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w urzędach centralnych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne²⁰ zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako „Prezes URE”), który

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 755 ze zm., dalej jako „u.p.e.”.

ma status centralnego organu administracji rządowej oraz krajowego organu regulacyjnego w świetle przepisów UE²¹. Prezesa URE powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa URE (art. 21 ust 2a u.p.e.). Prezes URE jest powoływany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie powołany tylko raz. Po upływie kadencji Prezes URE pełni swoją funkcję do czasu powołania następcy (art. 21 ust. 2l u.p.e.). Prezes URE może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów przed upływem kadencji tylko w przypadkach ściśle określonych ustawą²².

Zakres działania Prezesa URE został określony w ogólny sposób w art. 23 ust. 1 u.p.e. W myśl tego przepisu do Prezesa URE należy regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, tak by zmierzać do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw oraz energii. To podstawowe zadanie Prezesa URE zostało przełożone na określone obowiązki wymienione w sposób przykładowy w art. 23 ust. 2 u.p.e. Nie jest to jednak zbiór zadań i kompetencji Prezesa URE, lecz jedynie katalog spraw, którymi organ ten się zajmuje. Zakres zadań powierzonych przez ustawodawcę Prezesowi URE stanowi odzwierciedlenie obowiązków i uprawnień krajowych organów regulacyjnych zawartych w Dyrektywie 2009/72/WE (w szczególności art. 37 tej dyrektywy) i w Dyrektywie 2009/73/WE (w szczególności art. 41) oraz w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady:

- nr 713/2009/WE z 13.07.2009 ustanawiającym Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki²³;

²¹ Szerzej na temat statusu prawnego Prezesa URE zob. M. Swora, *Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2012, s. 151–164; M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Wydawnictwo Mado, Toruń 2012; R.M. Pal, *Pozycja ustrojowa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, (w:) *Nowe prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 241–240; M. Swora, *Organy właściwe w sprawach energetyki (charakter, zadania i kompetencje)*, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 162–166; F. Elżanowski, *Prawoprosocowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 28.

²² Zgodnie z art. 21 ust. 2m u.p.e. Prezes URE może zostać odwołany przez Prezesa Rady Ministrów przed upływem kadencji, na którą został powołany, wyłącznie w przypadku: 1) rażącego naruszenia prawa; 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 3) orzeczenia zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa; 4) choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań; 5) złożenia rezygnacji.

²³ Dz.Urz. UE L nr 211, s. 1.

- nr 714/2009/WE z 13.07.2009 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1228/2003²⁴;
- nr 715/2009/WE z 13.07.2009 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1775/2005²⁵;
- nr 1227/2011 z 25.10.2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (rozporządzenie REMIT)²⁶.

Wskazany w art. 23 ust. 2 u.p.e. zasadniczy zakres działania Prezesa URE obejmuje m.in.:

1. koncesjonowanie przedsiębiorstw energetycznych;
2. zatwierdzanie i kontrola stosowania taryf;
3. wyznaczanie operatorów systemu;
4. zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci;
5. rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą na podstawie art. 8 ust. 1 u.p.e.;
6. nakładanie kar pieniężnych;
7. wydawanie świadectw pochodzenia energii z OZE oraz z kogeneracji;
8. przyznawanie certyfikatów niezależności;
9. kontrolowanie wykonywania obowiązków przez przedsiębiorstwa energetyczne lub podmiot przywożący;
10. współdziałanie z innymi organami, w tym z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję oraz organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem kapitałowym;
11. monitorowanie funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego;
12. prowadzenie w postaci elektronicznej rejestrów i wykazów określonych w ustawie.

Do pomocy w wykonywaniu swoich zadań Prezes URE powołuje wiceprezesa URE spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes URE odwołuje również wiceprezesa URE. Wiceprezes URE jest powoływany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie powołany tylko raz. Po upływie kadencji wiceprezes URE pełni swoją funkcję do czasu powołania następcy (art. 21 ust. 5 i 5d u.p.e.).

²⁴ Dz.Urz. UE L nr 211, s. 15.

²⁵ Dz.Urz. UE L nr 211, s. 36.

²⁶ Dz.Urz. UE L nr 326, s. 1.

Prezes URE wykonuje ustawowe zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki, zwanego dalej URE (art. 21 ust. 4 u.p.e.). Statut URE, określający jego organizację wewnętrzną oraz strukturę terenową, nadaje w drodze zarządzenia Prezes Rady Ministrów (art. 21 ust. 6 u.p.e.). Aktualny statut został nadany na mocy Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki²⁷.

W Urzędzie Regulacji Energetyki występują wszystkie stanowiska przewidziane dla członków korpusu służby cywilnej wymienione w u.s.c. oraz dla pracowników niebędących pracownikami służby cywilnej. Po pierwsze, jest to stanowisko dyrektora generalnego urzędu podlegające bezpośrednio kierownikowi urzędu, czyli Prezesowi URE. Poza dyrektorem generalnym w ramach URE funkcjonują urzędnicy zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o którym mowa w art. 52 pkt 2 u.s.c. Są to stanowiska kierującego departamentem lub komórką równorzędną w urzędzie centralnego organu administracji rządowej, a także zastępcy tych osób. W celu ustalenia tych stanowisk należy odnieść się do § 3 ust. 1 statutu URE, w którym wyodrębnione zostały wewnętrzne jednostki organizacyjne w układzie funkcjonalnym²⁸:

1. Departament Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła;
2. Departament Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych;
3. Departament Rozwoju Rynków i Spraw Konsumentckich;
4. Departament Systemów Wsparcia;
5. Departament Strategii i Komunikacji Społecznej;
6. Departament Prawny i Rozstrzygania Sporów;
7. Biuro Dyrektora Generalnego;
8. Stanowisko do spraw Koordynacji Rozwoju Inteligentnych Sieci;
9. Stanowisko do spraw Współpracy Międzynarodowej;
10. Stanowisko do spraw Ochrony Informacji Niejawnych;
11. Stanowisko do spraw Audytu Wewnętrznego.

Warto zwrócić uwagę na to, że w strukturze URE funkcjonują jednostki, które są niezbędne do wykonywania zadań o charakterze *stricte* regulacyjnym (np. Departament Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła czy Departament Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych), oraz te, bez których nie mógłby poprawnie funkcjonować żaden urząd administracyjny (np. Biuro Dyrektora Generalnego)²⁹

²⁷ M.P., poz. 971.

²⁸ M. Swora, *Komentarz do art. 21 ustawy – Prawo energetyczne*, (w:) *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12–72. Tom II*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718260/515700> (dostęp: 13.07.2018).

²⁹ M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 169.

Bez odpowiedniego zasobu kompetentnych pracowników żaden organ nie byłby w stanie realizować swoich ustawowych zadań. Dlatego zgodnie z art. 268a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego³⁰ organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Przepis art. 268a k.p.a. reguluje tzw. przedstawicielstwo administracyjne, które służy dekoncentracji zadań realizowanych przez organ administracji publicznej. Upoważnienie to jest instrumentem dekoncentracji wewnętrznej³¹. Upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a k.p.a. wywiera ten skutek, że realnie zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej. Przepis ten stwarza możliwość, aby nie tylko sam piastun funkcji organu, czyli osoba, którą powołano na dane stanowisko, lecz także wyznaczony przez niego pracownik urzędu przydanego do pomocy temu organowi był umocowany do wykorzystania kompetencji organu. Upoważnienie powinno być udzielone na piśmie i z określeniem daty, od której obowiązuje. Wybór upoważnianego pracownika należy do organu i nie jest związany z żadnymi wymaganiami prawnymi w tym względzie, w szczególności nie jest to uzależnione od funkcji i stanowisk (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 roku, sygn. akt I OSK 1554/12, CBOSA). Jednak jak trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (II GSK 347/06, CBOSA), przepisu art. 268a k.p.a. nie powinno się uważać za jedyny, powszechnie i bezwzględnie obowiązujący wzorzec udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej. Dopuszczalne są bowiem i istnieją w tym zakresie różne rozwiązania, pozwalające na dekoncentrację wykonywania kompetencji organów, szczególnie potrzebną w rozbudowanych strukturach administracji publicznej.

W ocenie Sądu Najwyższego takim szczególnym przepisem, przyznającym Prezesowi URE kompetencje do upoważniania określonych osób do podejmowania decyzji w jego imieniu w określonych sprawach, są przepisy statutu URE (zob. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 roku, sygn. akt III SK 2/10, www.sn.pl). Zgodnie z § 2 ust. 1 statutu URE Prezes URE kieruje Urzędem przy pomocy wiceprezesa, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu i dyrektorów oddziałów, o których mowa

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm., dalej jako „k.p.a.”.

³¹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 1563/11, CBOSA.

w § 3 ust. 1 i 2. Na podstawie § 2 ust. 2 statutu URE Prezes URE może upoważnić osoby, o których mowa w ust. 1, a także innych pracowników Urzędu do podejmowania decyzji w określonych sprawach w jego imieniu. Jak uzasadnił to SN: „nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że Prezes Urzędu jest właściwy do upoważnienia dyrektora departamentu przedsiębiorstw energetycznych do podejmowania decyzji w określonych sprawach w jego imieniu. Ponieważ upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu upoważniającego nie powoduje przekazania ustawowych kompetencji upoważniającego organu przez upoważnionego pracownika urzędu, nie jest konieczne, aby podstawa prawna upoważnienia miała rangę ustawową. Istnienie statutowego przepisu jako podstawy upoważnienia przez organ administracji publicznej pracowników organu do wydawania decyzji w jego imieniu w określonych sprawach, nie uchybia zatem konstytucyjnej zasadzie praworządności i nie oznacza, że decyzja podjęta przez prawidłowo upoważnionego pracownika nie ma podstawy ustawowej”. W ocenie SN statut „stanowi wystarczającą podstawę prawną dla Prezesa Urzędu do pisemnego upoważnienia dyrektora tego departamentu do rozstrzygania takich spraw w ramach ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu oraz w jego imieniu, w zakresie spraw określonych w upoważnieniu”.

W statucie wyodrębnione zostały ponadto wewnętrzne jednostki organizacyjne w układzie terytorialnym. Zgodnie z § 3 ust. 3 statutu URE Prezes URE na wniosek dyrektora generalnego nadaje urzędowi regulamin organizacyjny, który określa organizację wewnętrzną, zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych, wyodrębnionych stanowisk i oddziałów. Regulamin organizacyjny jest aktem wewnętrznym o charakterze zakładowym, z którego tak jak ze statutu nie mogą wynikać żadne prawa ani obowiązki podmiotów zewnętrznych³². Odgrywa on istotną rolę m.in. ze względu na to, że rozstrzyga w razie wątpliwości o tym, kto jest upoważniony do działania w imieniu organu (zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 1563/11, CBOSA). Aktualny regulamin został nadany Zarządzeniem Prezesa URE nr 3/2016 z dnia 26 września 2016 roku w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Regulacji Energetyki (www.bip.ure.gov.pl). Zgodnie § 4 statutu Prezes URE może powoływać również zespoły pomocnicze, opiniodawcze lub doradcze o charakterze stałym bądź doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy oraz zakres i tryb działania.

Zestawienie powyższych przepisów odzwierciedla przyjmowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym całość struktur administracyjnych składa się z dwóch kategorii podmiotów,

³² M. Swora, *Komentarz do art. 21...*, op. cit.

tj. organów i urzędników. Według J. Bocia organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach kompetencji przyznanych mu przez prawo. Natomiast przez pojęcie urzędu możemy rozumieć zorganizowany zespół osób przydatny organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu funkcji³³. Z powyższych definicji wynika, że urzędy i pracujący w nich urzędnicy pełnią funkcję pomocniczą dla organu, a decydującą rolę przy podejmowaniu decyzji odgrywa organ, nie zaś urząd³⁴. Oznacza to, że pracownicy Urzędu Regulacji Energetyki zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych są członkami korpusu służby cywilnej, do których zadań należy pomoc w wykonywaniu ustawowych kompetencji Prezesa URE.

4. Status prawny pracowników Urzędu Regulacji Energetyki w świetle przepisów prawa UE

Z analizy treści dyrektyw 2009/72/WE i 2009/73/WE wynika, że zawierają one analogiczne przepisy dotyczące ustrojowych zasad funkcjonowania krajowych organów regulacyjnych energetyki. Po pierwsze, każde państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczenia po jednym krajowym organie regulacyjnym na poziomie krajowym. Po drugie, w mocny sposób została wyeksponowana zasada niezależności organu regulacyjnego w dwóch fundamentalnych aspektach: od podmiotów regulowanych (przedsiębiorstw energetycznych) oraz od innych władz publicznych (w szczególności rządu). W swoim stanowisku Komisja Europejska wyraźnie podkreśliła, że krajowe organy regulacyjne nie mogą być dłużej częścią ministerstw³⁵. Eksponują to motywy obu dyrektyw sektorowych dotyczące gazu i energii elektrycznej, w których wskazane zostało, że krajowe organy regulacyjne powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od rządu, a także od jakichkolwiek innych

³³ *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 156, 172–173.

³⁴ Uchwała NSA z 18 lutego 2013 roku, sygn. akt I GPS 2/12, CBOSA.

³⁵ Nawet dzielenie personelu czy biur pomiędzy krajowe organy regulacyjne a jakiegokolwiek inne podmioty (prywatne lub publiczne) nie jest zdaniem Komisji zgodne z przepisami dyrektyw 2009/72/WE i 2009/73/WE. Zob. *Commission Staff Working Paper, Interpretative Note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas. The Regulatory Authorities*, Bruksela, 22.01.2010, s. 6.

interesów publicznych lub prywatnych, co nie stoi na przeszkodzie stosowania kontroli sądowej ani nadzoru parlamentarnego zgodnie z prawem państw członkowskich³⁶. Specyfika organów regulacyjnych wyraża się w łączeniu w sobie cech niezależności i specjalizacji³⁷. W literaturze przedmiotu niezależność stanowi przedmiot wielu rozważań, w zależności od przyjętych kryteriów. Najczęściej jednak niezależność organu regulacyjnego przedstawiana jest w wymiarze³⁸:

1. personalnym – przejawiającym się w kadencyjności, braku możliwości odwołania w jej trakcie bez nieuzasadnionej przyczyny, a jedynie tylko w ściśle określonych sytuacjach o charakterze niepolitycznym, czy wysokich wymogach merytorycznych i osobistych od kandydata do obsadzenia funkcji organu;
2. organizacyjnym – polegającym na strukturalnym odseparowaniu organów regulacyjnych od innych podmiotów władzy, w szczególności od ministrów;
3. finansowym – dysponowaniu przez organ regulacyjny stałym, efektywnym i bezpiecznym źródłem finansowania, które zapewnia stabilne wykonywanie powierzonych zadań;
4. decyzyjnym – odznaczającym się samodzielnością w zakresie podejmowania decyzji regulacyjnych³⁹.

Organ regulacyjny powinien być więc niezależny od bieżących oczekiwań polityków, przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców mających na uwadze swoje interesy, jak również działać

³⁶ Por. motywy 33 i 34 dyrektywy 2009/72/WE.

³⁷ M. Swora, *Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006, s. 7 i n.

³⁸ A. Larsen, L.H. Pedersen, E.M. Sørensen, O.J. Olsen, *Independent regulatory authorities in European electricity markets*, „Energy Policy”, November 2006, volume 34, issue 17, s. 2858–2870; B. Nowak, *System regulacji energetyki – niezależny organ regulacyjny w kontekście trzeciego pakietu energetycznego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3, s. 113–116; M. Swora, *Niezależne organy...*, op. cit. s. 72; M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 91–92.

³⁹ Autonomia Prezesa URE wyraża się w braku środków umożliwiających kwestionowanie jego indywidualnych rozstrzygnięć, np. uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji przez inne organy. Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów nie umożliwia bowiem wydawania wytycznych i poleceń dotyczących istoty sprawy załatwianej w drodze indywidualnej decyzji. Nie ma on również możliwości uchylenia decyzji wydanej przez organ regulacyjny w toku instancji. Od decyzji i postanowień Prezesa URE przysługuje bowiem odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 30 ust. 2–4 u.p.e.).

w sposób stabilny i przewidywalny⁴⁰. Jak zauważył Z. Kmiecik: „konstrukcja niezależnego organu regulacyjnego wyklucza istnienie jakiegokolwiek podległości typu organizacyjnego i służbowego”⁴¹. Celem przyznania organom regulacyjnym niezależności jest bowiem stworzenie przesłanek do bezstronnego, wolnego od nacisków i presji podejmowania rozstrzygnięć w ramach kompetencji przyznanych przez prawo⁴².

Stosownie do poglądów wyrażanych w doktrynie prawo unijne stanowi podstawy dla krajowego prawa regulacyjnego, ponieważ dyrektywy sektorowe określają główne cele regulacji, a państwa członkowskie w procesie implementacji dyrektyw unijnych mają obowiązek je zrealizować, dysponując przy tym pewną swobodą w wyborze środków, narzędzi i instrumentów prawnych⁴³. Ze względu na konieczność implementacji przepisów unijnych dotyczących krajowych organów regulacyjnych (w szczególności w odniesieniu do wymogu niezależności) jest on wyłączony (przynajmniej w sposób częściowy) z hierarchicznej struktury administracji rządowej. Od innych centralnych organów administracji publicznej Prezesa URE odróżnia również to, że nie posiada on żadnych podporządkowanych sobie hierarchicznie terenowych organów administracji rządowej (niezespolonej). Jego struktura ma charakter jednostopniowy (aparatem pomocniczym Prezesa URE pozostaje Urząd Regulacji Energetyki). W ramach wykonywania funkcji regulacyjnej mamy jedynie do czynienia ze zjawiskiem dekoncentracji wewnętrznej⁴⁴.

Dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE zawierają wyraźne przepisy odnoszące się do sytuacji prawnej pracowników krajowych organów regulacyjnych, a zatem również do pracowników Urzędu Regulacji Energetyki.

W myśl postanowień przepisów art. 35 ust. 4 lit. b (i) dyrektywy 2009/72/WE oraz art. 39 ust. 4 lit. b (i) dyrektywy 2009/73/WE państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i to, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i aktów powiązanych organ regulacyjny:

⁴⁰ T. Kowalek, *Tworzenie rynku energii elektrycznej i restrukturyzacja sektora energetycznego – spojrzenie regulatora*, „Biuletyn URE” 2005, nr 1, s. 12.

⁴¹ Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 17.

⁴² Ibidem, s. 24.

⁴³ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 37.

⁴⁴ M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 181.

- a. był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego;
- b. zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim:
 - działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych;
 - przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregoś z rządów lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Niniejszy wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy – w stosownych przypadkach – z innymi właściwymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnym.

Ponadto w art. 35 ust. 5 lit. b (i) dyrektywy 2009/72/WE oraz art. 39 ust. 5 lit. b (i) dyrektywy 2009/73/WE nałożono na państwa członkowskie obowiązek, by w celu ochrony niezależności organu regulacyjnego zapewniały, by:

- a. organ regulacyjny mógł podejmować samodzielne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych, oraz posiadał co roku odrębne środki budżetowe i niezależność w wykonywaniu przyznanego budżetu, a także stosowne zasoby kadrowe i finansowe do wykonywania swoich obowiązków;
- b. członkowie zarządu organu regulacyjnego lub – w przypadku braku zarządu – ścisłego kierownictwa organu regulacyjnego byli powoływani na ustaloną kadencję od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia.

W odniesieniu do akapitu pierwszego lit. b) państwa członkowskie zapewniają odpowiedni system rotacji w zarządzie lub ścisłym kierownictwie. Członkowie zarządu, a w przypadku jego braku – ścisłego kierownictwa, mogą zostać zwolnieni z pełnienia funkcji w trakcie swojej kadencji jedynie w sytuacji, gdy nie spełniają już warunków określonych w niniejszym artykule lub dopuścili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego.

Problemem szeroko dyskutowanym w literaturze przedmiotu wciąż pozostaje kwestia wpływu na niezależność Prezesa URE jego relacji z organami definiowanymi jako naczelne: Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów czy ministrami kierującymi określonymi działami administracji rządowej⁴⁵.

⁴⁵ M. Swora, *Niezależne organy...*, op. cit., s. 154–156; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 189–199.

Po pierwsze, szerokie kompetencje kontrolne Prezesa Rady Ministrów wobec m.in. centralnych organów administracji rządowej przewiduje art. 5 pkt 2 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1998 roku o Radzie Ministrów⁴⁶. Zgodnie z powołanym przepisem w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji może on w szczególności: „żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody”.

Po drugie, w myśl art. 33a ust. 1 pkt 15 Ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej⁴⁷ (u.d.a.r.) Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Urząd Regulacji Energetyki. Mimo że w tym przepisie jest mowa o urzędzie, to nie ma wątpliwości, że chodzi o samego Prezesa URE, co wynika wprost z art. 33b ust. 1 u.d.a.r., w myśl którego Prezes Rady Ministrów, wykonując politykę Rady Ministrów, wydaje kierownikom urzędów, o których mowa w art. 33a ust. 1 u.d.a.r., wiążące wytyczne i polecenia. Mimo że nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty konkretnej sprawy załatwianej przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej, to jednak mogą wpływać na kierunki działania organu regulacyjnego i tym samym naruszać jego niezależność⁴⁸. Nie są to bowiem jedyne instrumenty regulacyjne, jakimi dysponuje Prezes URE. Ponadto istnieje poważne ryzyko, że wytyczne i polecenia mogą wpływać np. na sposoby interpretacji przepisów prawa materialnego niezwiązanych wprawdzie z żadnym konkretnym przypadkiem, ale odnoszących się do pewnych stanów faktycznych⁴⁹. Mimo że dyrektywy sektorowe⁵⁰ dopuszczają wydawanie w stosunku do krajowych organów regulacyjnych „ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd”, to nie należy ich wiązać z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi. Należy tu również wskazać na to, że zgodnie z art. 77 ust. 1 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Jeżeli zaś jest

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 762 ze zm., dalej jako „u.d.a.r.”.

⁴⁸ S. Dudzik, *Przekształcenia polskiego prawa energetycznego pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 691.

⁴⁹ K. Rokita, *Ograniczenia niezależności politycznej polskich organów regulacyjnych w świetle prawa unijnego*, *Studia Prawnicze*, Warszawa 2014, s. 71.

⁵⁰ Por. art. 35 ust. 4 lit. b pkt (ii) dyrektywy 2009/72/WE i art. 39 ust. 4 lit. b pkt (ii) dyrektywy 2009/73/WE.

przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, ma w obowiązku na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać. Członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego urzędu (art. 77 ust. 2 i 3 u.s.c.). Wyłączenie w ustawie z zakresu wytycznych i poleceń kierowanych do Prezesa URE przez Prezesa Rady Ministrów spraw załatwianych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych nie jest jednak tożsame z ogółem uprawnień i obowiązków regulacyjnych tego organu⁵¹.

Po trzecie, należy mieć na uwadze to, że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej, który jest powoływany i odwoływany oraz podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 u.s.c.), w przypadku gdy przemawia za tym interes służby cywilnej, może przenieść urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości (art. 63 ust. 1 u.s.c.). Jeżeli przemawia za tym szczególny interes służby cywilnej, może również przenieść urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości na okres nie dłuższy niż 2 lata. Przeniesienie takie może nastąpić najwyżej dwa razy w czasie trwania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej (art. 63 ust. 2 u.s.c.). Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.s.c. od decyzji Szefa Służby Cywilnej urzędnikowi służby cywilnej przysługuje odwołanie do Prezesa Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzji o przeniesieniu nadany został z mocy ustawy rygor natychmiastowej wykonalności (art. 67 ust. 2 u.s.c.). Oznacza to, że na podejmowanie przez urzędników służby cywilnej pracy w URE teoretycznie może negatywnie wpływać świadomość niechcianego przeniesienia do innego urzędu w przypadku nierealizowania oczekiwań rządu. Dlatego *de lege ferenda* postulować należy wyłączenie stosowania tych przepisów wobec urzędników służby cywilnej.

Wątpliwości dotyczą również autonomii organizacyjnej organu regulacyjnego, na którą wpływa kompetencja Prezesa Rady Ministrów do nadawania URE statutu określającego jego organizację wewnętrzną i strukturę terenową (art. 21 ust. 6 u.p.e.). Dopełnieniem powyższych zastrzeżeń jest niedostateczny zakres niezależności budżetowej Prezesa URE oraz brak swobody w zakresie ustalania zasad wynagradzania swych pracowników. Zasady te są bowiem określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów (art. 29 u.p.e.)⁵².

⁵¹ S. Dudzik, *Przekształcenia polskiego...*, op. cit., s. 691.

⁵² W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 215–216.

5. Podsumowanie

Podsumowując, w treści analizowanych dyrektyw sektorowych zawarte zostały normy gwarantujące⁵³ oraz chroniące⁵⁴ niezależność⁵⁵ krajowego organu regulacyjnego zarówno od regulowanych podmiotów, jak i od innych podmiotów administracji publicznej. Po dokonaniu analizy wskazanych wyżej unormowań prawnych wydaje się uzasadnione postawienie tezy, że status prawny pracowników URE ma swoisty charakter z uwagi na rozwiązania zawarte w przepisach dyrektyw 2009/72/WE i 2009/73/WE dotyczące wymogu zachowania niezależności nie tylko samego Prezesa URE, lecz także pracowników URE. Można bowiem zauważyć, że członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w URE podlegają szczególnej ochronie. Przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych, powierzonych krajowym organom regulacyjnym na mocy dyrektywy i rozporządzeń, członkowie korpusu służby cywilnej, a szerzej również pozostali pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie URE, mają być wolni od wszelkich nacisków politycznych oraz branżowych, nie mogą bowiem zwracać się o polecenia, jak również nie mogą być do nich kierowane żadne bezpośrednie polecenia ze strony któregośkolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego albo prywatnego.

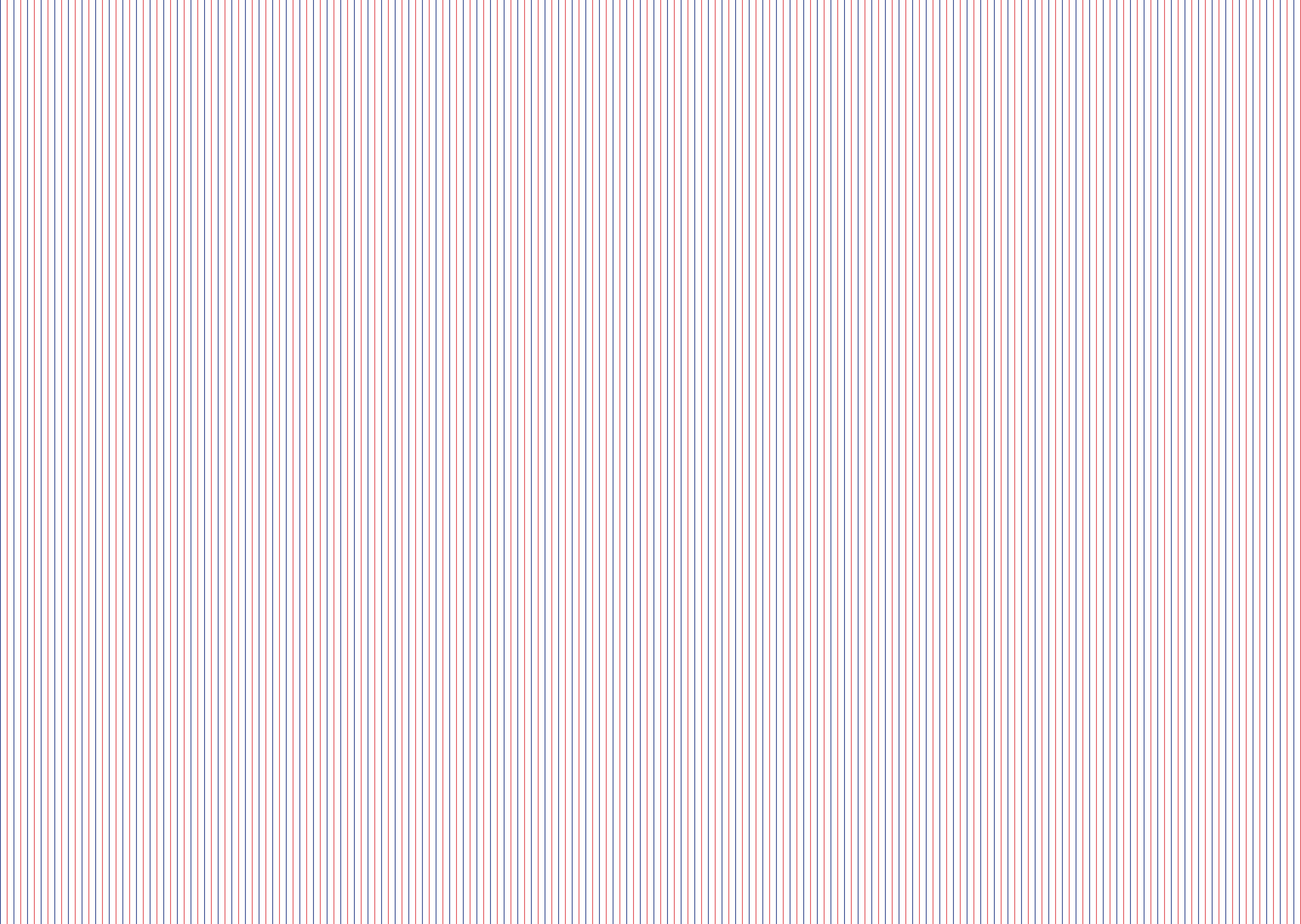
⁵³ Art. 35 ust. 4 dyrektywy 2009/72/WE i art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73/WE.

⁵⁴ Art. 35 ust. 5 dyrektywy 2009/72/WE i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2009/73/WE.

⁵⁵ M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym*, (w:) *Nowe prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 99.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Dudzik S., *Przekształcenia polskiego prawa energetycznego pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel A., C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Elżanowski F., *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Góral Z., *Komentarz art. 1 do ustawy o służbie cywilnej*, (w:) *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Lex 2014 (online).
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Kowalek T., *Tworzenie rynku energii elektrycznej i restrukturyzacja sektora energetycznego – spojrzenie regulatora*, „Biuletyn URE” 2005, nr 1.
- Larsen A., Pedersen L.H., Sørensen E.M., Olsen O.J., *Independent regulatory authorities in European electricity markets*, „Energy Policy”, November 2006, volume 34, issue 17.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Nowak B., *System regulacji energetyki – niezależny organ regulacyjny w kontekście trzeciego pakietu energetycznego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3.
- Pal R.M., *Pozycja ustrojowa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, (w:) *Nowe prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Wydawnictwo Mado, Toruń 2012.
- Rokita K., *Ograniczenia niezależności politycznej polskich organów regulacyjnych w świetle prawa unijnego*, *Studia Prawnicze*, Warszawa 2014.
- Swora M., *Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006.
- Swora M., *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym*, (w:) *Nowe prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, Wolters, Kluwer, Warszawa 2016.
- Swora M., *Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2012.
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- Szewczyk H., *Prawo urzędnicze a przemiany cywilizacyjne*, (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. P.J. Suwaj, J. Zimmermann, Lex (online).
- Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2007.





Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego