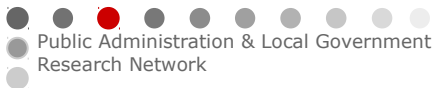




Fundacja  
Obywatelskiego  
Rozwoju-Ryki

# Rocznik Samorządowy

**2015 tom 4**







## Rocznik Samorządowy

The yearbook of local government and self-regulation

Jahrbuch für Selbstverwaltung

**Produkcja:** Public Administration & Research Network

**ISSN:** 2300-2662

### Wydawca:

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki

ul. Stuart 6, 08-500 Ryki

<http://www.forr.org.pl>

KRS: 354/725 | REGON: 060627896 | NIP: 506-009-95-36

nr konta: 32124024251111001034014076

Rocznik Samorządowy jest recenzowanym czasopismem naukowym wydawanym przez Fundację Obywatelskiego Rozwoju-Ryki i prowadzonym przez sieć badawczą Public Administration & Local Government. Artykuły do publikacji przyjmuje redaktor naczelny. Czasopismo ukazuje się w wersji elektronicznej dostępnej online. Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna.

Szczegóły na stronie: <http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/>

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0). Wolno kopiować i rozpowszechniać utwór w dowolnym medium i formacie. Należy odpowiednio oznaczyć autorstwo utworu, podać odnośnik do licencji i wskazać zmiany, jeśli takie zostały dokonane. Można tego dokonać w dowolny rozsądny sposób, o ile nie sugeruje się udzielenia przez licencjodawcę aprobaty dla siebie lub swojego sposobu wykorzystania licencjonowanego utworu. Nie należy wykorzystywać utworu do celów komercyjnych. Remiksując, przetwarzając lub tworząc na podstawie utworu, nie wolno rozpowszechniać zmodyfikowanych treści. Nie wolno korzystać ze środków prawnych lub technologicznych, które ograniczają innych w korzystaniu z utworu na warunkach określonych w licencji.



Więcej informacji na: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pl>

## **Rada Naukowa**

Czesław Bieńkowski (Białoruś)  
Anna Gołębiowska (Polska)  
Andrzej Wrzyszczyk (Polska)

Bohdan Butkiewicz (Polska)  
Adam Winiarz (Polska)

## **Recenzenci**

Agnieszka Chabowska-Litka (Warszawa)  
Rafał Dmowski (Siedlce)  
Joanna Felczak (Radom)  
Sebastian Kwiecień (Lublin)  
Mariusz Maciejewski (Warszawa)  
Piotr Mikołajczyk (Łódź)

Ewelina Mitręga (Lublin)  
Małgorzata Szreniawska (Lublin)  
Marian Szołucha (Warszawa)  
Katarzyna Walkowiak (Poznań)  
Mariusz Wieczorek (Radom)  
Agnieszka Żywicka (Lublin)

## **Redaktorzy tematyczni**

Zbigniew Adamowicz (nauki o polityce, polityka lokalna)  
Sławomir Chomocnik (samorząd zawodowy)  
Antoni Chuchła (administracja publiczna, prawo administracyjne, samorząd terytorialny)  
Wojciech Chudzik (historia gospodarcza)  
Anna Dąbrowska (administracja międzynarodowa, prawo międzynarodowe publiczne)  
Tomasz Dąbrowski (spółdzielczość)  
Piotr Janus (samorząd gospodarczy)  
Martyna Jurzyk (oświata, związki zawodowe)  
Krzysztof Księski (historia doktryn politycznych i prawnych, organizacje pozarządowe)  
Sylwia Szajc (socjologia, sieci innowacji)  
Piotr Szreniawski (nauka o administracji)  
Paweł Marek Woroniecki (prawo finansowe i gospodarcze)

## **Redaktor statystyczny**

Katarzyna Hejnowicz

## **Redakcja językowa**

Elżbieta Chudzik (język polski)  
Anna Omiotek-Tott (język angielski)

## **Redaktor naczelny**

Karol Dąbrowski: karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl

## **Zastępca redaktora naczelnego**

Hubert Mielnik

## **Współpraca redakcyjna**

Agnieszka Adamska

---

7	Słowo wstępne
	Artykuły
10	Bańczyk Wojciech, <i>Samorząd gminny jako gwarant efektywności korzystania z wolności zgromadzeń</i>
28	Biłas Jakub Michał, <i>Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji</i>
50	Brancki Tadeusz, <i>Organy prowadzące politykę zagraniczną Konfederacji Szwajcarskiej</i>
68	Burski Kamil, <i>Pozycja prawna powiatowej rady rynku pracy (daw. zatrudnienia) po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</i>
82	Chudzik Wojciech, <i>Gdynia i Centralny Okręg Przemysłowy – kluczowe projekty gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej</i>
96	Dąbrowski Karol, <i>Sąd Pracy w Lublinie 1929–1939: rekonesans badawczy i przykładowe akta spraw</i>
110	Gulińska Emilia, <i>Obywatelska inicjatywa ustawodawcza</i>
120	Hayn Paweł, <i>Fundusze Europejskie w latach 2014–2020: wprowadzenie do zagadnienia</i>
134	Hetz Monika, <i>Wymagania kwalifikacyjne członków korpusu służby cywilnej</i>
144	Janowska Justyna, <i>Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego</i>
162	Karaś Łukasz, <i>Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy w świetle orzecznictwa sądowego</i>
176	Koman Angelika, Kobylski Piotr, <i>„Janosikowe” – studium problemu na przykładzie województwa Mazowieckiego</i>
196	Kraska Katarzyna, Orliński Adam, <i>Przedmiot umowy deweloperskiej</i>
212	Księżki Krzysztof, <i>Nowe regulacje w zakresie zbiorów publicznych w Polsce w 2014 roku</i>
226	Kurzawa Angelika, <i>Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków</i>
246	Lizak Agata, <i>Polityka kulturalna gmin ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki gmin uzdrowiskowych</i>
258	Maciaszek Piotr, <i>Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część I</i>
274	Orliński Adam, Todys Dorota, <i>Organy spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej</i>
290	Recenzje
294	Sprawozdania
307	Nowe książki
308	Instrukcja dla autorów, sposób sporządzania przypisów, procedura recenzyjna, karta recenzji, formularz oświadczenia

Przed Państwem czwarty tom „Rocznika Samorządowego”. Miał być początkowo skromny, ale rozrósł się objętościowo. Na początku roku liczyć miał bowiem w przybliżeniu 10 artykułów o tematyce regionalnej Ryk i powiatu ryckiego. Współpracy z regionalistami nie udało się jednak nawiązać i dlatego ze znacznym opóźnieniem przystąpiliśmy do kompletowania tekstów. Byliśmy na etapie zamykania numeru z kilkoma raptem artykułami, gdy ukazały się wytyczne nowej oceny czasopism. Zgodnie z nimi czasopisma elektroniczne – takie jak nasz „Rocznik”, które opublikowały mniej niż sześć artykułów na rok, w ogóle nie podlegały ocenie. Nie miały i nie mają szans na znalezienie się na liście B. Nowe periodyki mogą ubiegać się o wpis na listę po trzech latach funkcjonowania na rynku, więc próg „sześciotekstowy” odnosi się do sytuacji z roku... 2012. Nie wiadomo dlaczego Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego i jej nominaci wymyślili sobie takie a nie inne kryterium. Za trzy lata mogą obniżyć próg do dwóch artykułów; podobnie jak to było w pierwszej edycji listy B po „reformie Kudryckiej”, gdy czasopismo stawało się „naukowe” po opublikowaniu dwóch „naukowych” artykułów – widocznie wtedy komuś zależało, żeby ówczesne czasopisma popularnonaukowe stały się naukowymi. Dziś komuś zależało na tym, żeby część czasopism po prostu odciąć od listy B. Co wydarzy się jutro – tego nie wiemy.

Dość jednak tych sarkazmów. Zdając sobie sprawę, czym grozi wydanie tomu z czterema artykułami, dzięki zaangażowaniu członków sieci badawczej, przyjaciół z innych jednostek naukowych i studenckiego ruchu naukowego w szybkim czasie udało się zorganizować dodatkowy nabór do przedkładanego tomu. Zainteresowanie przeszło nasze najśmielsze oczekiwania i dzięki temu mogliśmy dla „Rocznika” wypełnić ankietę w Polskiej Bibliografii Naukowej. Opisaliśmy też wszystkie artykuły w bazie POL-index.

Przez ten czas intensywnie dyskutowaliśmy nad strategią działania, profilem naszego czasopisma, perspektywami rozwoju „Rocznika” i sieci badawczej. Rozpisaliśmy ankietę, testowaliśmy różne działania, pytaliśmy osoby z zewnątrz. Zdajemy sobie sprawę z różnego rodzaju czynników: braku czasu, trudności w aplikowaniu o granty, niechęci do promowania własnego dorobku naukowego, utrudnieniach w obliczaniu cytowań, unikaniu nawiązywania kontaktów z innymi badaczami, oporu przed dzieleniem się własnymi publikacjami i informacjami bibliograficznymi. Wyraźna jest tendencja do preferowania pracy indywidualnej zamiast zespołowej a sieć badawcza nie była postrzegana jako narzędzie własnego rozwoju naukowego. Symbolicznym był fakt, iż koordynatorzy dowiadywali się o artykułach wydanych przez osoby związane z siecią przypadkiem albo wcale.

Dlatego poczyniliśmy szereg zmian. Najpierw przekształciliśmy sieć w nieformalny zbiór ekspertów z różnych dyscyplin, ale potem wskutek braku zainteresowania ze strony

członków, odeszliśmy od tej koncepcji i ciężar reprezentacji sieci spoczął na koordynatorach. Przede wszystkim wysunęliśmy na plan pierwszy „Rocznik Samorządowy” jako medium, wokół którego koncentrujemy swoje działania. Skasowaliśmy osobną stronę internetową sieci tak, by sieć budować wokół „Rocznika” a nie odwrotnie. Doprecyzowaliśmy jego rolę, aby służył przede wszystkim prezentacji dorobku najmłodszych adeptów nauki, a w dalszej kolejności członków sieci, w szczególności rozpraw przekraczających standardowe 40 tysięcy znaków (które z racji objętości nie są przyjmowane do druku przez inne instytucje), drobniejszych prac i naukowych esejów. W dobie „post-kudryckizmu”, „punktozy” i „grantozy” odmienianej na „scopusożę” z „POL-indexem” na horyzoncie udało się nam znaleźć własną niszę. Owszem, nie jesteśmy jeszcze konkurencyjni wobec innych wydawnictw, szczególnie serii monografii wieloautorskich, gdyż „kamieniem milowym” rozwoju czasopisma naukowego w Polsce są „magiczne” 4 punkty za tekst i autor mając do wyboru czasopismo niżej punktowane a monografię, wybierze tę drugą opcję.

Dokonałiśmy też zmian w składzie redakcji:

- \* Wojciech Chudzik – został redaktorem tematycznym;
- \* Katarzyna Hejnowicz – redaktor statystyczną w miejsce Anety Pawłowskiej-Legwand;
- \* Hubert Mielnik – zastępcą redaktora naczelnego w miejsce Wojciecha Chudzika;
- \* Anna Omiołek-Tott – redaktor językową;
- \* Sylwia Szajc – redaktor tematyczną w zakresie socjologii i sieci innowacji;
- \* Małgorzata Szreniawska – recenzentką zewnętrzną w miejsce Aliny Vogelsgang;
- \* Piotr Szreniawski – jednym z redaktorów tematycznych;
- \* Sebastian Kwiecień i Mariusz Wieczorek – recenzentami zewnętrznymi.

Do udziału w naszych pracach zapraszamy najbardziej zainteresowanych, czyli studentów kół naukowych i doktorantów. Oni też tworzyli najliczniejszą grupę uczestników sierpniowego spotkania sieci w Siedlcach i specjalnie dla nich zorganizowaliśmy sesję posterową na konferencji poświęconej Gian Domenico Romagnosiemu, która odbyła się 15 października na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Mamy świadomość, iż niektóre czasopisma naukowe programowo nie przyjmują tekstów pisanych przez studentów, pomimo iż deklarują dopuszczanie do publikacji na podstawie obiektywnych kryteriów podwójnej ślepej recenzji. Najmłodszy adepci nauki mają tym samym ograniczone możliwości spełnienia kryteriów np. „Diamentowego Grantu”. Przedkładanym Państwu 5. tomem „Rocznika Samorządowego” tym oczekiwaniom wychodzimy naprzeciw.

*Karol Dąbrowski*





Wojciech Bańczyk, Uniwersytet Jagielloński



## **Samorząd gminny jako gwarant efektywności korzystania z wolności zgromadzeń**

### **Local Government as a Tool to Ensure the Effectiveness of the Freedom to Assembly**

przesłanie tekstu 16 lipca 2015 r., ocena 25 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł opisuje polską regulację wolności zgromadzeń w obliczu nadchodzących zmian normatywnych, wywołanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., jak również stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia. W niezbędnym zakresie definiuje konstytucyjną wolność zgromadzeń i ogólne zasady kreowania jej ograniczeń. Przede wszystkim omawia ją z perspektywy szczegółowych kompetencji samorządu gminnego mających zapewnić realne korzystanie z wolności zgromadzeń, jak również mogących zakłócić efektywne korzystanie z niej.

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny, wolność zgromadzeń

#### **Abstract**

The article describes the Polish law regarding the freedom of assembly, mainly from the context of normative changes provoked by the 2014 judgement of the Constitutional Tribunal and recent happenings in the public sphere. To some extent the constitutional freedom to assembly and the general principles of its limitation are defined. Mainly, however, it is described from the perspective of detailed competences of the municipal government. These should ensure the effective usage of the freedom to assembly, but are likely to disrupt it as well.

**Keywords:** local government, freedom to assembly

## **1. Wprowadzenie**

Wolność zgromadzeń stanowi jeden z podstawowych filarów demokracji i samorządności. Daje bowiem obywatelom szansę szczególnie cennego zbiorowego wyrażania własnych poglądów, za sprawą której ludzie o zbliżonych przekonaniach jednoczą się oraz zaznaczają swą aktywną obecność w przestrzeni publicznej. Nawet tak fundamentalna swoboda podlega jednak pewnym ograniczeniom, zarówno wprost

przewidzianym w poświęconym jej artykule 57 Konstytucji RP<sup>1</sup>, jak również na zasadach ogólnych ograniczeń praw konstytucyjnych, które zostały najpełniej odzwierciedlone w szczegółowej regulacji ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>2</sup>. Wynikają one przede wszystkim z konfliktu między wykonywaniem tego prawa w pełnym zakresie a korzystaniem z innych swobód konstytucyjnych. Mając na uwadze istotną rolę wolności zgromadzeń, jej ograniczenia nader często są przedmiotem publicznych dyskusji oraz rozważań co do zaostrzenia lub złagodzenia warunków korzystania z niej. Następuje to zwłaszcza wtedy, gdy prezentowane są w mediach wydarzenia, w szczególności takie, w przypadku których uwidaczniają się wypaczenia wolności zgromadzeń lub takie, które wskazują na pozornie niedopracowaną regulację. Ostatnio w szczególnym stopniu na kształt prawodawstwa w przedmiotowym zakresie wpłynął wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, w którym większa część ustawy została poddana kontroli konstytucyjności. Stał on się nadto pretekstem do przygotowania przez rząd projektu nowej ustawy, który w dniu 17 czerwca 2015 r. została przedstawiona Marszałkowi Sejmu<sup>3</sup>. Zarysowany wyżej stan prawny zostanie przeanalizowany w ramach niniejszego artykułu pod kątem możliwych ingerencji samorządu gminnego oraz wpływu realizowanych przezeń działań, zwłaszcza dopuszczalnych ograniczeń, na rzeczywiste korzystanie z konstytucyjnej wolności.

## 2. Definicja wolności zgromadzeń

Pojęcie zgromadzenia jest definiowane przez art. 1 ustawy, którego poszczególne ustępy łącznie<sup>4</sup> wskazują, że stanowi ono pokojowe zgrupowanie, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Nie jest zatem zgromadzeniem np. koncert czy mecz piłkarski, które jako imprezy masowe gromadzące obserwatorów określonego widowiska nie charakteryzują się ani szczególną więzią psychologiczną uczestników, ani chęcią wyrażenia wspólnego stanowiska – w związku z czym podlegają bardziej restrykcyjnemu systemowi ograniczania. Dodatkowy element definicji, który ograniczał zakres normowania ustawy do takich zgromadzeń, które liczyły co najmniej 15 osób, został uznany za niezgodny z Konstytucją RP wskazanym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Jakkolwiek wolność zgromadzeń zawsze realizuje się w grupie osób, to jednak precyzyjne wskazanie liczebności takiej grupy nie stanowi, w świetle niniejszego orzeczenia, elementu konstrukcyjnego wolności zgromadzeń, a wręcz arbitralnie ogranicza gwarancje ustawowe dla zgromadzeń mniejszych<sup>5</sup>.

Dla dalszego rozważania konieczne jest również właściwe sklasyfikowanie swobody zgromadzeń jako „wolności” lub „prawa”. To rozróżnienie ma żywotne znaczenie dla

opisywania uprawnień oraz obowiązków z nich wynikających. Przyjęcie koncepcji „wolnościowej” zakłada stworzenie sfery wolnej od ingerencji państwa, w której swoboda funkcjonowania jednostki jest szczególnie chroniona i możliwie pełna, zaś możliwość interwencji władz publicznych otwiera się dopiero w sytuacjach konieczności, w tym realnego zagrożenia dla swobód innych osób<sup>6</sup>. Z kolei uznanie omawianego prawa za prawo *sensu stricto* tworzy założenie istnienia pozytywnego roszczenia jednostki o podjęcie działania przez organy władzy publicznej, które ma umożliwić jego realizację oraz zakłada daleko większą sferę ingerencji państwa w regulowaniu korzystania z uprawnienia, w tym jego reglamentowania<sup>7</sup>. Pomijając kwestię otwartej dyskusji nad dychotomicznym charakterem wskazanego podziału<sup>8</sup>, należy przyjąć pierwsze założenie. Biorąc bowiem pod uwagę wskazany w dalszych rozważaniach sposób korzystania ze swobody zgromadzeń, jak również powszechnie stosowane w doktrynie właśnie takie definiowanie tego uprawnienia, uzasadnione zdaje się być przyznanie prymatu jej wolnościowemu rozumieniu. Wskazania wymagają nadto elementy bardziej charakterystyczne dla prawa *sensu stricto*, jak np. prawo domagania się policyjnej ochrony (o czym będzie dalej mowa).

Takiej regulacji wolności zgromadzeń wymagają nadto akty prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r.<sup>9</sup> w art. 20 ust. 1 przyznaje każdemu człowiekowi prawo spokojnego zgromadzania się. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z 1950 r.<sup>10</sup> każdemu człowiekowi przysługuje prawo swobodnego, pokojowego zgromadzania się. Jednocześnie wskazuje ona w ust. 2 możliwe ograniczenie prawa w ustawie ze względu na konieczności występujące w społeczeństwie demokratycznym, z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób, jak również specjalne ograniczenie w korzystaniu z prawa przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Międzynarodowe Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>11</sup> w art. 21 podobnie uznają prawo do spokojnego zgromadzania się, wskazując, że zakres jego możliwego ograniczenia jest w zasadzie tożsamy regulacji z EKPCz.

### **3. Cechy zgromadzeń podlegających ochronie**

Ustawodawca w art. 6 ustawy wyodrębnia ze zgromadzeń, zgromadzenie niejako kwalifikowane, zwane publicznym, które organizowane jest na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób i wymaga zgłoszenia organowi gminy<sup>12</sup>. Odróżnia to je od zgromadzeń w zamkniętej przestrzeni lub ograniczonych dla wskazanego

grona osób, których organizacja nie wymaga zgłoszenia. Ta druga grupa zgromadzeń, do których można zaliczyć np. kilkudziesięcioletni wiec organizowany w hali widowiskowej, a którym, dość niezrozumiale, odebrany jest przymiot „publicznego” charakteru, również cieszy się ustawową ochroną i wobec nich również będą realizowane kompetencje organów gminy, o ile nie będą one zastrzeżone dla zgromadzeń publicznych<sup>13</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w świetle wspomnianego projektu nowej ustawy, zgromadzenia inne niż publiczne nie miałyby być objęte jej zakresem. Jego art. 3 ust. 1 wskazuje bowiem, że zorganizowanie na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób jest elementem definicji zgromadzenia. Nawet jeśli typowo rozumiane zgromadzenie ma charakter publiczny i to zapewnienie właśnie im ochrony zdaje się realizować funkcję swobody, nie jest zasadne wyłączenie innych zgromadzeń spod ustawowej, przyznanej nadto wcześniej, ochrony.

Ustawowe definiowanie pojęcia zgromadzenia nie wyklucza jednak uznania konstytucyjnej ochrony zgromadzeń organizowanych wyłącznie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, zatem w obecnym stanie np. zgromadzeń wyłączonych z regulacji ustawy na podstawie jej art. 4. Przepisy ustawy nie dotyczą bowiem zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub samorządu terytorialnego, jak również odbywanych w ramach działalności Kościoła katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Choć w polskim konstytucjonalizmie przyjęte jest doprecyzowywanie pojęć konstytucyjnych aktami niższego rzędu, to trafniejszym wydaje się być przyjęcie, że zakres ochrony ustawowej jest węższy niż regulacji konstytucyjnej<sup>14</sup>.

Za pomocą argumentacji *a rubrica* z usytuowania wolności zgromadzeń pośród konstytucyjnych praw i wolności politycznych, można systemowo uzasadniać, że chroni ona jedynie zgromadzenia o treści politycznej<sup>15</sup>. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak szerokiego rozumienia zgromadzeń, „odnosząc je zarówno do wspólnego rozważania spraw publicznych, jak i niepublicznych (prywatnych)”<sup>16</sup>. Projekt nowej ustawy w art. 3 ust. 1 zakłada jednak, że chronione miałyby być jedynie zgrupowania „w sprawach publicznych”. Jakkolwiek wolność zgromadzeń, stanowiąc fundament demokracji, została stworzona przede wszystkim dla ochrony udziału jednostek w życiu publicznym, to wątpliwe z punktu widzenia systemu ochrony praw człowieka i obywatela byłoby przyjęcie, że państwo jest kompetentne do prawnej oceny motywów postępowania jednostki, a w zależności od stwierdzenia realizacji politycznego celu, przyznawania możliwości korzystania z wolności<sup>17</sup>.

Podkreślenia wymaga, że konstytucyjna oraz ustawowa ochrona są przyznane jedynie zgromadzeniom pokojowym. Pokojowy charakter ma przy tym dotyczyć celu,

zgromadzenia, zamiarów organizatorów, jak również przebiegu zgromadzenia<sup>18</sup>. Takie określenie pojęcia „zgromadzenia” można jednak uznać za pleonazm, bo zgromadzenia niepokojowe, zatem pozbawione immanentnej cechy uzasadniającej poddanie ochronie, należałoby traktować tak jak zbiegowiska i jako takie byłyby konstytucyjno- i administracyjnoprawnie irrelewantne<sup>19</sup>. Niewątpliwie zgrupowanie używające przemocy jest niedopuszczalne w świetle przedstawionych regulacji prawnych. Przejawem dążenia do umocnienia przymiotu pokojowości jest zakazanie uczestniczenia w nich, na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy, osobom posiadającym przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Jest to regulacja uzasadniona tym, że ochronę, w tym zbrojną, zgromadzeniu ma zapewnić państwo, a nie sami organizatorzy. Praktyka wskazuje, że z jednej strony zakaz zdaje się być zbyt szeroki, ze względu na otwarte znaczenie „niebezpiecznego” przedmiotu<sup>20</sup>; zaś z drugiej strony skuteczność egzekwowania tak szerokiego zakazu nierzadko bywa ograniczona w odniesieniu do rzeczywistych zgromadzeń<sup>21</sup>. Zakłócenie pokojowego charakteru może również nastąpić przez wypowiedzi wzywające do użycia przemocy, o ile istnieje racjonalne prawdopodobieństwo zagrożenia dla spokoju lub bezpieczeństwa publicznego. Nie jest nim wezwanie do użycia przemocy przez pojedynczego uczestnika, zwłaszcza jeżeli pozostaje nieoparte przez innych<sup>22</sup>. Wymóg pokojowego charakteru nie odbiera za to gromadzącym się prawa do obrony koniecznej, nawet wykonywanego w sposób gwałtowny, wobec aktów przemocy fizycznej osób postronnych<sup>23</sup>.

W kontekście pokojowego charakteru zgromadzeń szczególnie głośno i często mówi się o wprowadzeniu zakazu zakrywania twarzy przez uczestników zgromadzeń, który Trybunał Konstytucyjny już raz uznał za niezgodny z ustawą zasadniczą<sup>24</sup>. Choć takie zachowanie istotnie utrudnia identyfikację łamiących prawo gromadzących się i może wpływać na ich skłonność do użycia przemocy, to jego zakaz narusza przecież swobodę ekspresji uczestników oraz prawo do zachowania przez nich anonimowości. Samo zaś zakrycie twarzy nie stanowi automatycznie przejawu zamiaru naruszenia pokojowości zgromadzenia. Choć chęć zachowania bezimienności może być nieco wątpliwa ze względu na rolę zgromadzenia jako środka jawnej prezentacji poglądów, to uzasadnia ją prawo do bezpieczeństwa osobistego uczestnika zgromadzenia prezentującego niepopularne poglądy, zwłaszcza że istnieją inne możliwości zidentyfikowania osoby naruszającej prawo. Niemniej prezydencki projekt ustawy<sup>25</sup>, który w dniu 18 listopada 2013 r. został przedstawiony Marszałkowi Sejmu, zakładał zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób, „których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwa”, jeżeli nie jest możliwe „wskazanie związku pomiędzy celem zgromadzenia

a uczestniczeniem w nim [nieidentyfikowalnych] osób”. Choć uzasadnienie do niniejszego projektu wskazało, że udział osób ukrywających swą tożsamość nie jest całkowicie zakazany, a jedynie powiązany z celem zgromadzenia<sup>26</sup>, to nie wydaje się ono przekonujące. W związku z wolnościowym charakterem swobody zgromadzeń, to nie jej podmiot ma przecież udowadniać prawo korzystania z niej – także w anonimowej formie. Tymczasem na organie spoczywa ciężar udowodnienia spełnienia przesłanek zakazu.

#### 4. Konstrukcja dogmatyczna wolności zgromadzeń i jej ograniczeń

Zasadniczymi, konstytucyjnymi, a nadto intuicyjnie łatwymi do wskazania, elementami tworzącymi wolność zgromadzeń jest swoboda uczestniczenia w nich oraz ich organizowania. Pierwszy obejmuje możliwość wolnego od zewnętrznych nacisków wzięcia udziału w zgromadzeniu, w tym także dołączenia się do niego w trakcie<sup>27</sup>. Drugi nakłada także istotne obowiązki formalne w procedurze zawiadomiania organu gminy o zgromadzeniu, ale także przyznaje uprawnienie do jego inicjowania, w tym ustalenia czasu, miejsca i celu zgromadzenia<sup>28</sup>. Biorąc pod uwagę ustawowe rozróżnienie osób organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia, trzeba wyróżnić także prawo przewodniczenia, które w świetle regulacji art. 10 ustawy może zostać przekazane innej niż organizator osobie, za jej pisemną zgodą. Przewodniczący otwiera, kieruje przebiegiem oraz zamyka zgromadzenie, jak również dysponuje porządkowymi kompetencjami oraz obowiązkami np. możliwością żądania opuszczenia zgromadzenia przez osoby naruszające ustawę. Wobec niechlubnych dziejów przymusowych zgrupowań należy wyodrębnić również swobodę nieuczestniczenia w zgromadzeniu lub opuszczenia go.

Z przepisu art. 57 Konstytucji RP wynika, że „każdy” jest uprawniony do korzystania z wolności zgromadzeń. Szersza analiza zagadnienia wymaga jednak uszczegółowienia tak określonego podmiotu. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy wskazuje, że prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób. Zgodnie z zasadą zawężającego interpretowania ograniczeń praw, związanego chociażby z maksymą *in dubio pro libertate*, pozostałe aspekty przedmiotowo pojmowanej wolności zgromadzeń (np. prawo uczestniczenia i nieuczestniczenia, pozostawiając wątpliwym prawo przewodniczenia stanowiące raczej pochodną uprawnień organizatorskich) przysługują już także osobom niepełnoletnim lub ubezwłasnowolnionym. Choć takie ograniczenie ich uprawnień może zostać uznane za uzasadnione, biorąc pod uwagę np. odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia, to budziły wątpliwości pod względem zgodności<sup>29</sup> z ratyfikowaną przez Polskę w 1991 r. konwencją o prawach dziecka<sup>30</sup>

przyznającą dzieciom wolność zgromadzeń (art. 15); jak również z konwencją o prawach osób niepełnosprawnych<sup>31</sup> ratyfikowaną przez Polskę w 2012 r. (art. 29 lit. a). Trybunał Konstytucyjny przyjął jednak, że takie rozróżnienie jest zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu, jako że „czynności polegające na zwołaniu, a następnie kierowaniu zgromadzeniem mogą być podejmowane przez osoby będące w stanie sprostać temu zadaniu”<sup>32</sup>. Ponadto wobec braku innych ograniczeń podmiotowych i uznania wolności za przynależną każdemu człowiekowi<sup>33</sup>, wolność zgromadzeń przyznaje się w Polsce również cudzoziemcom oraz apatrydom.

Wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom w związku z treścią art. 57 Konstytucji RP, który w zd. 2 przyznaje ustawodawcy prawo do ich wprowadzenia. Ponadto na ogólnych zasadach konstytucyjnych może być ograniczana po spełnieniu warunków z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. wprowadzenia przez ustawę<sup>34</sup>; proporcjonalności<sup>35</sup>; zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego<sup>36</sup>; nienaruszania istoty prawa<sup>37</sup>. Ponadto regulacja ta wymienia enumeratywnie wartości dla których ograniczenie wolności, w tym wolności zgromadzeń, jest dopuszczalne, tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczna, ochrona środowiska oraz prawa i wolności innych osób. Istnienie takich ograniczeń zdaje się być tym bardziej uzasadnione, że wolność zgromadzeń nierzadko bezpośrednio koliduje z innymi elementarnymi swobodami jak prawo własności<sup>38</sup>, czy prawo okolicznych mieszkańców do swobodnego zamieszkiwania<sup>39</sup>.

Swoboda zgromadzeń pozostaje w bliskim związku z innymi prawami i wolnościami. Tak np. ze swobodą zrzeszania wiąże się, gdy używa się formy zgromadzenia do prowadzenia działalności organizacji (np. wiece partyjne). Z kolei z wolnością wypowiedzi łączy ją wspólny cel (kształtowanie procesów politycznych). Różni się jednak nakierowaniem zgromadzeń na bardziej zbiorową formę wyrażania poglądów, co czyni je raczej komplementarnymi wobec swobody wypowiedzi<sup>40</sup>.

## **5. Wpływ samorządu gminnego na korzystanie z wolności zgromadzeń**

Przyjęty system ograniczania wolności zgromadzeń cechuje się swoistym „domniemaniem wolności” i zastosowaniem sankcji dopiero za przekroczenie jej ustalonych granic. Za przejaw tej regulacji należy uznać obowiązek zawiadomienia (notyfikacji) organu gminy (za taki uznaje się wójta, burmistrza lub prezydenta<sup>41</sup>) o planowanym zgromadzeniu przez jego organizatora. W takim zawiadomieniu, składanym przed planowanym zgromadzeniem, podaje się, za art. 7 ust. 2 ustawy, dane osobowe organizatora, dane osobowe przewodniczącego, cel zgromadzenia, planowane przez



organizatora środki służące zapewnieniu jego pokojowego przebiegu, jak również środki, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy. Ma to znaczenie informacyjne dla organu, który będzie miał możliwość zapewnienia ochrony uczestnikom zgromadzenia, ewentualnie zakazania jego odbycia w ściśle określonych sytuacjach. W żadnym wypadku „tak ukształtowanego modelu nie można utożsamiać z [...] modelem ubiegania się o zgodę na podjęcie określonej działalności”<sup>42</sup>. W art. 7 ust. 1 ustawy pierwotnie ustalono termin takiego zawiadomienia od 30 do 3 dni roboczych przed planowanym zgromadzeniem. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że taka regulacja nie jest zgodna z Konstytucją RP, jako że termin ten jest zbyt długi (a przez to „nie jest niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego”) oraz niejednoznaczny w związku z tym, iż „dzień roboczy” nie jest już pojęciem języka prawnego<sup>43</sup>. W projekcie nowej ustawy termin ten wynosi co prawda 6 dni (art. 7 ust. 1 projektu), ale za to jest już jednoznaczny i wystarczająco długi na efektywną procedurę odwoławczą. Ponadto projekt ten przewiduje także tryb uproszczony dla zgromadzeń, w których organizator nie przewiduje zakłócenia ruchu drogowego i o których będzie mógł zawiadomić do 2 dni przed zgromadzeniem (art. 21 projektu) – co jest uzasadnione mniejszym zaangażowaniem organów stojących na straży porządku.

Niemniej, niespełnienie obowiązku zawiadomienia nie uzasadnia automatycznie zakazu organizowania niezgłoszonego zgromadzenia. Art. 57 Konstytucji RP chroni bowiem także „zgromadzenia spontaniczne”<sup>44</sup> (zgromadzenia samoistne), jako pozostające w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej<sup>45</sup>, o ile tylko mają charakter pokojowy<sup>46</sup> (co stanowi naturalną konsekwencję niezapewnienia ochrony zgromadzeniom niepokojowym). Taka możliwość natychmiastowej reakcji społeczeństwa na pewne nagłe wydarzenia stanowi bezcenny instrument kontroli społecznej, a pozbawienie prawa doń byłoby zaprzeczeniem istoty wolności zgromadzeń. Wątpliwa jest jednak zasadność ich regulacji prawnej. Otwarłaby ona pole do znaczących nadużyć, zwłaszcza wobec możliwości uznawania przez organizatorów każdego zgromadzenia za spontaniczne i tym samym obchodzenia przepisów o obowiązku notyfikacji, który jest dla utrzymania porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, w tym zapewnienia ich samym gromadzącym się<sup>47</sup>. Wobec wystąpienia zgromadzenia samoistnego, organ gminy nie byłby władny automatycznie zastosować wobec niego zakazu<sup>48</sup>, zaś penalizacja jego organizatorów i przewodniczącego na podstawie art. 52 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>49</sup> byłaby dopuszczalna jedynie, o ile brak zawiadomienia wynikał z niedbalstwa organizatorów, na

podstawie oceny, czy w danych okolicznościach istniała obiektywna możliwość zawiadomienia o zgromadzeniu<sup>50</sup>. W art. 26-27 projektu nowej ustawy zgromadzenia spontaniczne pierwszy raz staną się przedmiotem regulacji pozwalającej na ich organizowanie, przy uprawnieniu funkcjonariusza Policji do jego rozwiązania, gdy zacznie stanowić zagrożenie lub gdy zakłóci przebieg zgromadzenia zgłoszonego – któremu należy się przecież większa ochrona (wywodzona ze spełnienia większych wymagań). Uzasadnienie do projektu nowej ustawy wskazuje, że wybór Policji jako właściwego organu wynika z braku możliwości sprawowania kontroli przez pracujący w trybie jednozmianowym urząd gminy, a Policja i tak odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>51</sup>. Jest nadto uzasadniony obszernym materiałem prawnoporównawczym.

Ponadto, na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy, rada gminy może określić miejsca w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia. Pozwala to organizatorom na uniknięcie formalności związanych z organizacją zgromadzenia, zaś organowi – na zminimalizowanie utrudnień wynikających z odbywających się zgromadzeniami, np. w ruchu drogowym. Skutkiem wyboru odpowiedniego miejsca, także pod względem atrakcyjności dla uczestników, może zaś być wypracowanie przyzwyczajenia do miejsc, w których organizuje się zgromadzenia, tak jak londyński *Hyde Park*<sup>52</sup>, w których będzie miała miejsce najpełniejsza realizacja wolności zgromadzeń – możliwa w każdych okolicznościach.

Przepis art. 8 ustawy wskazuje, że organ gminy zakazuje organizacji zgromadzenia jedynie w wyliczonych, wyjątkowo poważnych, sytuacjach, gdy wiąże się to z ochroną wartości najbardziej cenionych<sup>53</sup>. Należy przy tym stwierdzić, że w powyższych okolicznościach, po pierwsze organ gminy zakaże organizatorowi zgromadzenia, gdy cel lub odbycie się go będzie sprzeciwiało się regulacjom ustawy lub ustaw karnych. Można przez to rozumieć niepokojowy charakter zgromadzenia, obecność osób uzbrojonych, niespełnianie kwalifikacji podmiotowych przez organizatora lub konkretne czyny, które organizator planuje<sup>54</sup>. Po drugie, ustawodawca uzależnia zakaz od możliwości zagrożenia zdrowia, życia lub mienia w znacznych rozmiarach, co zakłada szerokie rozumienie jakiegokolwiek prawdopodobieństwa wystąpienia naruszeń najcenniejszych wartości, niekoniecznie bezpośredniego ani znaczącego pod względem stopnia<sup>55</sup>. W obydwu przypadkach organ jest wręcz zobligowany do skorzystania z przysługującej mu kompetencji. Uznając te wartości za fundamentalne i przeważające nad swobodą zgromadzeń, należy jednak zadać sobie pytanie, na ile potencjalne, hipotetyczne zagrożenie niejasno określonego, jakkolwiek najważniejszego dobra może wpływać na realne odebranie uprawnienia również należącego do katalogu najistotniejszych we

współczesnym społeczeństwie. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności trzeciej przesłanki zakazu organizacji zgromadzenia, mianowicie niedokonania we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników wobec występującej kontrademonstracji. Projekt nowej ustawy nie przewiduje szczególnej przesłanki zakazu kontrademonstracji, który zostanie nałożony w razie spełnienia przesłanek ogólnych (art. 9 projektu).

Decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego, za art. 9 ustawy, doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej i przysługuje na nią odwołanie. Pierwotnie ustalono, że decyzję doręcza się w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia i przysługuje na nią odwołanie do wojewody w terminie 24 godzin od doręczenia. Mając jednak na uwadze nieefektywność takiego środka odwoławczego, który nie gwarantuje uzyskania rozstrzygnięcia organu odwoławczego przed planowaną datą zgromadzenia publicznego, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności powyższego przepisu w zakresie takiego wskazania terminów. Projekt nowej ustawy w art. 16-17 przewiduje elektroniczną publikację decyzji o zakazie zgromadzenia do 72 godzin przed jego rozpoczęciem, która będzie uznawana za jej doręczenie. Organizatorowi przysługiwać będzie niesuspensywne odwołanie do sądu okręgowego w terminie 24 godzin. Sąd będzie musiał rozpatrzyć je niezwłocznie, ale nie później niż w terminie 24 godzin od wniesienia. Następnie uczestnikom (organizatorowi i organowi gminy) przysługiwałoby zażalenie do sądu apelacyjnego, w tożsamych terminach, przy czym postanowienie wydane przez sąd okręgowy uwzględniające odwołanie byłoby natychmiast wykonalne. W ten sposób ustawodawca umożliwił skuteczną, jedno lub nawet dwuinstancyjną, kontrolę orzeczeń organu administracji, trafnie uwzględniając naturę zgromadzeń.

Z pojęciem zakazu wiąże się również kwestia rozwiązania zgromadzenia. Łączy się ona z prawem gminy do delegowania swoich przedstawicieli na zgromadzenie, które przekształca się w obowiązek, gdy przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trybie art. 11 ustawy. Wtedy, na podstawie art. 12 ustawy, przedstawiciele gminy mogą uprzedzić przewodniczącego zgromadzenia o jego rozwiązaniu oraz rozwiązać je, gdy stwierdzą, że jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy ustawy albo ustaw karnych. Są to zatem przesłanki, które, ukazawszy się przed zgromadzeniem, stanowiłyby podstawę zakazu jego organizowania, a dodatkowo towarzyszy im warunek dodatkowy, że przewodniczący, wezwany do samodzielnego rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się od tego. Ta decyzja nie jest zatem dowolna, ani

nie wydaje się nadmierną sankcją, zwłaszcza że może nastąpić tylko po trzykrotnym ostrzeżeniu uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania i ogłoszeniu jej, w formie ustnej, co do zasady przewodniczącemu. Następnie doręcza się ją na piśmie organizatorowi w terminie 72 godzin od jej podjęcia, który ma następnie prawo odwołania się od niej do wojewody, w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia.

Szczególnym przypadkiem możliwego zakłócenia pokojowego charakteru jest kontrdemonstracja, która ze swej istoty stanowi groźbę dla pokojowego charakteru obydwu zgromadzeń. Sam jednak fakt jej wystąpienia nie może być samodzielną przesłanką zakazu zgromadzenia<sup>56</sup>. Taką może być np. znana ustawie, możliwość zagrożenia zdrowia, życia lub mienia w znacznych rozmiarach lub istnienie realnego zamiaru użycia przemocy. Tego typu ograniczenia nie mogą przy tym być nadużywane, zwłaszcza że istotą wolności zgromadzeń jest właśnie umożliwianie prezentowania radykalnych i nieakceptowanych poglądów<sup>57</sup>, a nie jej ograniczanie w obliczu hipotetycznego zagrożenia użycia przemocy<sup>58</sup>. Ostatnia nowelizacja<sup>59</sup> ustawy wprowadziła kwalifikowany reżim prawny dla zgromadzeń pokrywających się co do czasu i miejsca. Na podstawie art. 7a ustawy nakładany jest w takiej sytuacji na organizatora później zgłoszonego zgromadzenia obowiązek zmiany czasu, miejsca lub trasy jego przejścia. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tego typu procedura może być stosowana jedynie wyjątkowo, w razie „realnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, „niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji tej samej wolności”<sup>60</sup>. Miał nadto zastrzeżenia co do pojęcia „zgłoszonego później zgromadzenia”, jako pozostawiającego wątpliwości interpretacyjne i zbyt duży zakres dowolności organu – wobec otwartej kwestii, czy nieprawidłowe zawiadomienie jest już kwalifikowane jako zgłoszenie w rozumieniu niniejszego przepisu. Nie podzielił przy tym wątpliwości co do tego, że ma tu miejsce dyskryminacja organizatorów zgłoszonego później zgromadzenia. Projekt nowej ustawy dookreślił, że przepis uwzględnia czas złożenia kompletnego zgłoszenia (art. 12 ust. 1 projektu).

Wobec represyjnego charakteru regulacji nie ma możliwości proponowania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia przez organ, czy to w formie nakazu, czy nawet niewiążącej propozycji<sup>61</sup>. Dopuszczalne lub wręcz uzasadnione wydaje się jednak podanie organizatorowi informacji o przebiegu potencjalnie konfliktowego zgromadzenia<sup>62</sup>. Projekt nowej ustawy zakłada nawet fakultatywne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej z udziałem organizatorów obydwu zgromadzeń celem uzgodnienia czasu i miejsca obydwu z nich, z możliwą propozycją organu gminy co do zmian (art. 13 projektu). Ostateczna zmiana musi jednak pochodzić od organizatora, który jest zobowiązany do jej

przedstawienia w terminie do 2 dni przed datą zgromadzenia. Jeżeli zaś przedstawiony wariant dalej będzie uzasadniał wspomniane zagrożenie, to możliwe będzie ponowne nakazanie zmiany, o ile zachowany będzie ustawowy termin. Rygor zakazu zgromadzenia zgłoszonego później, którego czasu lub miejsca nie zmieniono, z art. 8 ust. 2 został uznany za niekonstytucyjny<sup>63</sup> w związku z nieprecyzyjnością regulacji w zakresie „zgłoszenia później”. W projekcie nowej ustawy nie przewidziano szczególnego trybu zakazu kontrademonstracji, pozostawiając go ogólnym przesłankom braku sprzeczności z ustawami i niepowodowania zagrożeń.

Z istoty wolności zgromadzeń, zwłaszcza rozważanej w kontekście zagrożenia pokojowego charakteru np. przez kontrademonstrację, wynika szczególnie istotne, pozytywne roszczenie do państwa o zapewnienie ochrony. Swoboda zgromadzeń podlegałaby nieuzasadnionemu ograniczeniu, gdyby istniało zagrożenie fizycznej agresji osób, które nie zgadzają się, a nawet czują się obrażane przez demonstrujących, zwłaszcza na rzecz najbardziej kontrowersyjnych kwestii. W ramach wolności zgromadzeń istnieje bowiem swoboda prowadzenia kontrademonstracji, która obejmuje nie tylko wolność ich podejmowania, ale także pozytywne roszczenie do państwa obejmujące prawo żądania zapewnienia im ochrony<sup>64</sup>. Ma ona jednak na celu wyłącznie utrzymanie pokojowego oraz niezakłóconego z zewnątrz charakteru zgromadzenia i nie może przy tym ograniczać swobody wypowiedzi.

Mimo wolnościowego ujęcia swobody zgromadzeń, szczególnym regulacjom podlega określenie miejsca jego przebiegu, jak np. zajęcie pasa drogowego przez zgromadzenie. Wolność poruszania się stanowi jedno z podstawowych praw osobistych jednostki i dla jej realizacji niezbędne jest stworzenie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych, po których każdy może poruszać się w sposób wolny od utrudnień. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie unormowań, które usuną konflikt między wolnością poruszania się a wolnością zgromadzeń, przy czym sam fakt, że planowane zgromadzenie na drodze publicznej powoduje utrudnienie w ruchu drogowym, nie może zostać uznane za wystarczającą przesłankę dla wydania przez organy władzy publicznej decyzji uniemożliwiającej jego odbycie<sup>65</sup>. W odróżnieniu od imprez, jak np. zawody sportowe lub wyścigi, wymienionych w art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>66</sup>, dla organizacji zgromadzenia powodującego utrudnienia w ruchu lub wymagającego korzystania z drogi w sposób szczególny nie wymaga się również zezwolenia organu zarządzającego ruchem na drodze. Tłumaczy się to niekonstytucyjnością wprowadzenia innego systemu korzystania z omawianej swobody niż, przyjęty w ustawie i uznany w orzecznictwie, system zgłoszenia oraz najlepiej chroniący

uprawnienia jednostki represyjny system ich ograniczania, jak również szczególną, konstytucyjną ochroną wolności zgromadzeń w porównaniu z prawem organizowania imprez innego typu<sup>67</sup>.

Szczególny reżim prawny dotyczy organizacji zgromadzeń w miejscach istotnych ze względów historycznych lub politycznych. Zgodnie z ustawą o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>68</sup> na obszarach określonych szczegółowo w jej art. 2, organizacja zgromadzeń uzależniona jest od uzyskania zgody wojewody. Poza przyjęciem reżimu zgłoszenia, a nie zawiadomienia, większość regulacji jest identyczna. Wymagane jest złożenie wniosku do 30 dni przed planowanym zgromadzeniem. Wojewoda odmówi wydania zgody co do zasady w identycznych sytuacjach, w jakich organ gminy zakazałby organizacji, uzupełnionych o dodatkową przesłankę naruszenia powagi lub charakteru Pomnika Zagłady, która stanowi także dodatkową okoliczność rozwiązania zgromadzenia.

Organizacja zgromadzenia w pobliżu placówek dyplomatycznych, konsularnych lub im podobnych; jak również obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu, na podstawie art. 6 ust. 2 i 2a ustawy, nakłada dodatkowy obowiązek już jedynie na organ gminy. Ma on poinformować o planowanym wydarzeniu odpowiednio właściwego komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych; zaś w drugim przypadku Szefa Biura Ochrony Rządu.

## 6. Podsumowanie

Z przedstawionej analizy wynika, że obecna regulacja wolności zgromadzeń w polskim systemie konstytucyjno- oraz administracyjnoprawnym zakłada skuteczną realizację korzystania z tej fundamentalnej w demokratycznym państwie prawnym swobody. Wiele szczegółowych unormowań w znaczący sposób daje obywatelom, chcącym korzystać z omawianego uprawnienia, bardzo szerokie możliwości. Należy jednak zwrócić uwagę, że organom gminy przysługują znaczące kompetencje w zakresie faktycznego regulowania dostępu do wolności zgromadzeń. W tym zakresie przysługuje im zwłaszcza dyskrecjonalność w interpretacji pojęć nieostrych, na podstawie których mają one możliwość wprowadzania istotnej reglamentacji swobody, mogąc naruszać jej efektywne wykonywanie. Jakkolwiek takie działania są normowane prawnie i podlegają kontroli (sądowej oraz w administracyjnym toku instancji), to długość postępowania może skutecznie wstrzymywać obywatelskie inicjatywy, które są niezbędne dla kształtowania się prawidłowej demokracji oraz samorządności. Negatywnym zjawiskiem jest także okoliczność, że regulacje ustaw ograniczających omawianą swobodę podlegają częstym nowelizacjom, które nie zawsze sprzyjają efektywnej realizacji wolności zgromadzeń.

Spowodowane są bowiem nierzadko reakcją na pojedyncze zdarzenia, które na skutek nieproporcjonalnego medialnemu rozgłosowi mogą w konsekwencji ujemnie wpływać na możliwości realnego korzystania z uprawnienia przez innych. Tymczasem celem zarówno regulacji konstytucyjnej, ustawowej, jak również działań samorządu gminnego ma przecież być zapewnienie maksymalnej swobody obywatelowi.

<sup>1</sup> Art. 57 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.”

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, dalej zwana „ustawą”.

<sup>3</sup> Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 17 czerwca 2015 r., druk 3518, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/82FB4EA58706E278C1257E69004215F4/%24File/3518.pdf> [dostęp: 15.07.2015], dalej zwany „projektem nowej ustawy”.

<sup>4</sup> Taki sposób analizy zaproponował L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle Prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, zesz. 4, s. 40.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, Dz.U. z 2014 r. poz. 1327.

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>7</sup> K. Wojtyczek, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 93.

<sup>8</sup> Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 10.

<sup>9</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/pql.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf) [dostęp: 15.07.2015].

<sup>10</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, dalej zwana „EKPCz”.

<sup>11</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>12</sup> W odróżnieniu od systemu zezwolenia, organowi nie przysługuje pozytywne uprawnienie, a jedynie prawo zakazania organizacji w przewidzianych przez prawo sytuacjach.

<sup>13</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń...*, s. 42.

<sup>14</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 13.

<sup>15</sup> B. Naleziński, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, op. cit., s. 127.

<sup>16</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>17</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się* [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 27.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 131, poz. 838.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Który musi być klasyfikowany rozsądnie, np. raczej nie, gdy uczestnik ma przy sobie pilnik do paznokci.

<sup>21</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 19.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 20-21.

<sup>23</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 38.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, Monitor Polski z 2004 r. Nr 48, poz. 826.

<sup>25</sup> Projekt zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 18 listopada 2013 r., druk 2023, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/64EDC61F73873526C1257C5A003B9DBC/%24File/2023.pdf> [dostęp: 15.07.2015].

<sup>26</sup> Zob. uzasadnienie cytowanego w poprzednim przypisie projektu zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 27.

<sup>28</sup> Tamże, s. 26.

<sup>29</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń ...*, s. 42; odmiennie W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 27.

<sup>30</sup> Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

<sup>31</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 882.

<sup>32</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.

<sup>34</sup> Wraz z wymogiem jasności i precyzyjności regulacji.

<sup>35</sup> W tym skuteczność dla realizacji celu, minimalizacja uciążliwości dla jednostki oraz proporcjonalność sensu stricto wartości celu oraz uciążliwości.

<sup>36</sup> W szczególności z zasadą równości i poszanowania praw mniejszości.

<sup>37</sup> Rozumianej intuicyjnie jako utrzymanie istnienia oraz efektywności danego prawa mimo wprowadzonych ograniczeń.

<sup>38</sup> Np. możliwość zakazania zgromadzenia na terenie stanowiącym własność prywatną, która jest jednak wątpliwa przy własności publicznej, zwłaszcza stanowiącej tzw. dobra publiczne, jak np. drogi; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 34.

<sup>39</sup> Np. do spokojnego zamieszkiwania, które zdaniem Sądu Najwyższego nie może stać się przesłanką ograniczenia wolności zgromadzeń; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 38/2000.

<sup>40</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 30-31.

<sup>41</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 76.

<sup>42</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Wynika to z rozumowania *a maiori ad minus* wobec objęcia ochroną każdego zgromadzenia.

<sup>45</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.



- <sup>46</sup> Brak zawiadomienia nie może stanowić swoistego domniemania niepokojowego charakteru; Taka argumentacja w cytowanym uprzednio wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r.
- <sup>47</sup> Por. S. Fundowicz, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy Kodeks wykroczeń*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-25-stycznia-2010-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>48</sup> W tym wywodzącego się z niego prawa rozwiązania; P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 82.
- <sup>49</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.
- <sup>50</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r.
- <sup>51</sup> Uzasadnienie do projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawionego Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 17 czerwca 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/82FB4EA58706E278C1257E69004215F4/%24File/3518.pdf> [dostęp:15.072015 r.], s. 21.
- <sup>52</sup> K. Mamak, *Komentarz do art. 6 ustawy - Prawo o zgromadzeniach*, LEX/el. 2014.
- <sup>53</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń...*, s. 45.
- <sup>54</sup> Lub także te, których najprawdopodobniej się dopuści, co zdaje się być jednak wnioskiem wątpliwym w związku z redakcją art. 8 ust. 1, zakładającą „sprzeciwianie się”, nie zaś, jak w art. 8 ust. 2 samą „możliwość”. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 81-82.
- <sup>55</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 83.
- <sup>56</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 21-22.
- <sup>57</sup> W tym skrajnie prowokacyjnych, o ile jest to dokonywane w sposób pokojowy.
- <sup>58</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 października 2012 r. ws. *Faber przeciwko Węgrom*, sygn. 40721/08, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446> [dostęp: 15.072015].
- <sup>59</sup> Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. poz. 1115.
- <sup>60</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.
- <sup>61</sup> Które stanowiłyby nieuzasadnioną ingerencję w istotę wolności.
- <sup>62</sup> M. Szydło, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=35> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>63</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.
- <sup>64</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1988 r., ws. *Ärzte für das Leben przeciwko Austrii*, sygn. 10126/82, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57558> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>65</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.
- <sup>66</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. Nr 2012, poz. 1137, z późn. zm.
- <sup>67</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141.
- <sup>68</sup> Ustawa z dnia z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. Nr 41 poz. 412, z późn. zm.

**Źródła:**

Projekt zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu w dniu 18 listopada 2013 r., druk 2023.

Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu w dniu 17 czerwca 2015 r., druk 3518.

**Literatura:**

Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

Fundowicz S., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy Kodeks wykroczeń*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-25-stycznia-2010-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach>.

Mamak K., *Komentarz do art. 6 ustawy - Prawo o zgromadzeniach*, LEX 2014.

*Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.

Sokolewicz W., *Artykuł 57 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4*, Warszawa 2005.

Szydło M., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=35>.

Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń w świetle Prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, zesz. 4.

Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.

**Akty prawne:**

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/pql.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf)

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 882.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397.

Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. poz. 1115.

## Wojciech Bańczyk

---

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. Nr 2012, poz. 1137, z późn. zm.

Ustawa z dnia z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.

### **Orzecznictwo:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, Dz.U. z 2014 r. poz. 1327.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 131, poz. 838.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, Monitor Polski z 2004 r. Nr 48, poz. 826.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 38/2000.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1988 r., ws. *Ärzte für das Leben* przeciwko Austrii, sygn. 10126/82, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57558>.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 października 2012 r. ws. *Faber* przeciwko Węgrom, sygn. 40721/08, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446>.

**Wojciech Bańczyk:** student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zaprezentował kilkanaście wystąpień podczas międzynarodowych oraz ogólnopolskich konferencji naukowych i przygotował kilka publikacji naukowych. Swą tematyką obejmowały one prawa człowieka, problematykę źródeł prawa, jak również prawo cywilne (prawo umów, prawo spadkowe). E-mail: wojciech.banczyk@student.uj.edu.pl.

---



Jakub Michał Biłas, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji**

### **Judicial Supervision of Administrative Discretion**

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 6 października 2015 r.

#### **Abstrakt**

Organy administracyjne dzięki upoważnieniom zawartym w przepisach prawa są uprawnione do samodzielnego wyboru rozwiązań danej sytuacji prawnej, czyli wydawania tzw. decyzji uznaniowych. Jest to wyjątek od ogólnej zasady związania administracji prawem przy wydawania decyzji. W artykule opisano sposób kontroli tego typu działań przez władze sądowniczą, w szczególności przedmiot i jej granice. Poruszona została również kwestia tych elementów decyzji uznaniowej, które najczęściej są krytycznie oceniane przez sądownictwo.

**Słowa kluczowe:** uznanie administracyjne, sądowa kontrola administracji, swobodne uznanie

#### **Abstract**

The administrative authorities through powers contained in the legislation are entitled to self-select the solutions of legal situation, it is institution called the discretionary decision. This entitlement is an exception to the general principle of administrative law: rule of binding upon issuing a decision. The article describes the control of this type of action by the judicial authorities, in particular the object and the limits of this control. Also text raised the issue of those elements of discretionary decisions that are usually critically reviewed by the judiciary.

**Keywords:** administrative discretion, judicial supervision of administration, free discretion

### **1. Pojęcie uznania i geneza jego sądowej kontroli**

Istotnym przejawem działalności administracji publicznej jest możliwość wydawania decyzji (aktów) uznaniowych. Możliwość ta jest jedną z metod działania organów państwowych (zaraz po wydawaniu decyzji związanych). Najogólniej ujmując ta metoda podejmowania decyzji, zwana uznaniem administracyjnym, ma miejsce wtedy, gdy ustawodawca nie wiąże organu administracji w zakresie orzekania w konkretnej sprawie<sup>1</sup>. Kwestia stosowania decyzji uznaniowych sprowadza się, z punktu widzenia państwa prawa, do wyboru między pewnością prawa a wydawaniem przez administrację obiektywnie

słusznych decyzji<sup>2</sup>. Z uwagi na swój szczególny charakter, polegający na powierzeniu administracji uprawnienia do wyboru jednego z kilku rozwiązań bez skrępowania konkretnymi przepisami prawa, niniejszy sposób podejmowania decyzji podlega specjalnym obostrzeniom. Jednym ze środków ograniczających dowolność w wydawaniu decyzji uznaniowych jest ich kontrola przez sądownictwo administracyjne. Kontrola ta zapewnia przestrzeganie zasady państwa prawnego i hamuje nieprawidłową swobodę organów administracji.

Instytucja decyzji uznaniowych nie znajduje swej definicji ani w prawie administracyjnym materialnym, ani procesowym. Termin ten jest obecnie używany zamiennie z określeniami: „uznanie administracyjne”, „akt uznaniowy”, „kompetencja uznaniowa” czy „uznaniowe prerogatywy organu”, które wyparły dawniej stosowane wyrażenie „swobodne uznanie”. W związku z brakiem ustawowego pojęcia powstało kilka koncepcji, które różnie określają co należy rozumieć pod pojęciem „decyzji uznaniowych” i jakiego rodzaju działania organów administracyjnych możemy poprzez ten zwrot rozumieć. Rozbieżności w jednolitym określeniu tego uprawnienia organów administracji wynikają z jego ewolucji trwającej równoległe ze zmianami formuły samego państwa.

Zmiany w zakresie uprawnień organów administracji do samodzielnego i nieskrępowanego przepisami podejmowania decyzji szły w parze z przeobrażeniami ustrojowymi już od XVIII wieku. Administracja cieszyła się wówczas swobodą uznaniową i dowolnością w podejmowaniu decyzji. Wraz z wdrażaniem parlamentaryzmu zaczęto definiować wolność organów władzy wykonawczej do swobodnego działania<sup>3</sup>. Wynikało to z przekonania, iż w państwie parlamentarnym ustawodawca, choć ogranicza w zakresie tworzenia prawa monarchę, to nie może regulować strefy powierzonej jemu i jego organom w kwestii władzy wykonawczej. Tym samym wolność administracji w tej sferze dawała podstawy do wprowadzania instytucji uznania administracyjnego<sup>4</sup>. Z czasem obszar swobody administracji był coraz bardziej ograniczany, co wynikało z rozwoju parlamentaryzmu. Nadal jednak przyjmowano za podstawę tezę, że w tym zakresie, który nie jest uregulowany ustawowo, działalność administracji jest całkowicie swobodna<sup>5</sup>. Uprawnienie to motywowano uznaniem organów administracji za stróża interesu publicznego, wynikającego z naturalistycznego podejścia do prawa<sup>6</sup>. Swoboda działania usprawiedliwiona była tym, że tylko administracja była uważana za kompetentną, co do ustalenia, czy interes publiczny należy chronić i w jaki sposób<sup>7</sup>. Konstrukcja ta wraz z rozwojem idei państwa prawa ulegała coraz większej krytyce. Szerokie pojęcie „interesu publicznego”, tudzież „dobra powszechnego”, jego nieostrość, subiektywność w działaniu oraz dążenie do ograniczenia dowolności organów administracyjnych w podejmowaniu

decyzji, doprowadziło do jej krytyki przez pozytywistów. Pozytywistyczna teoria uznania zakładała, że uznanie administracyjne jest pojęciem prawnym, dlatego należało określić jego granice i zakres<sup>8</sup>.

Wraz z przyjęciem modelu państwa prawa odwrócono zakres swobody administracji. Podstawą państwa prawnego stała się teza, że organy administracyjne mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa. Tym samym również swoboda w podejmowaniu decyzji musiała być uzasadniona konkretnymi przepisami prawa. W rezultacie koncepcja „swobodnego uznania” została zastąpiona przez formułę „uznania administracyjnego”<sup>9</sup>. O ile pierwsza zakładała, iż wszelka działalność administracji jest swobodna, i tylko w wyjątkowych sytuacjach ograniczają ją przepisy prawa, o tyle współczesny model zakłada odwrotny zakres<sup>10</sup>. Przyjęcie tezy, że organy państwa w swoich działaniach podlegają obiektywnemu porządkowi prawnemu, skutkowało zaakceptowaniem nowego charakteru norm prawnych – wiążących nie tylko obywateli, ale również administrację. Rezultatem tego zrównania podmiotowego było powołanie do życia niezależnego sądownictwa administracyjnego, czyli zewnętrznej kontroli administracji. W państwie prawa oczywistością stała się konieczność każdorazowego wykazywania przez administrację prawnej podstawy jej działania, w tym również działania uznaniowego<sup>11</sup>.

Współcześnie administracja może działać uznaniowo tylko tam, gdzie ustawodawca udziela takiego uprawnienia. Podobnie do kwestii dowolności uznania administracyjnego podchodzi Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on bowiem, że zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawnego nie może być mowy o jakimkolwiek „swobodnym”, tzn. w określonych granicach niezwiązanym prawem i niekontrolowanym działaniu administracji. Z instytucji formalnej, ustalającej swobodę, niezwiązaną niczym możliwość rozstrzygnięcia, swobodne uznanie przekształca się jedynie w formę pewnego uelastycznienia administracji, która umożliwia i zobowiązuje odpowiednie organy do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu celowi rozstrzygnięcia<sup>12</sup>. Słusznie wskazuje orzecznictwo, że uznanie administracyjne dotyczy przyszłości (rezultatu decyzji) – tak więc przedmiotem uznania nie jest ustalenie znaczenia obowiązującego tekstu prawnego ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego<sup>13</sup>. Aktualnie uznaniem administracyjnym możemy, więc określić jedynie sytuację, gdy przepisy nie określają jednoznacznie rezultatu prawnego, lecz w sposób wyraźny pozostawiają organowi administracji uprawnienia do dokonania wyboru między kilkoma możliwościami.

Ustalenie podstaw i zakresu działań uznaniowych administracji, nie rozwiązało wszystkich dylematów związanych z uznaniem. O ile sądownictwo administracyjne dążyło do minimalizowania zakresu swobody administracji wyjętej spod ich kontroli, o tyle praktyka starała się definiować uznanie administracyjne jak najszerszej. Administracja wydając decyzje uznaniowe, w zakresie materialnego rozstrzygnięcia działa całkowicie legalnie, to zaś pozbawia sądownictwo administracyjne możliwości oceny merytorycznej decyzji. Tym samym należało ustalić, gdzie kończy się granica legalności uznaniowości organów administracji, a kiedy już organ podlega związaniu przepisami i jego decyzja może zostać oceniona przez sądownictwo administracyjne.

W związku ze ścieraniem się różnych poglądów na temat zakresu merytorycznego uznania formułowane były różne teorie. Teoria interesu Rudolfa von Launa zakładała, że uznaniowość mamy tam, gdzie ustawodawca posługuje się określeniem interesu publicznego, gdyż jest to materia, do której nadzorowania wyznaczona jest właśnie administracja<sup>14</sup>. R. von Laun uważał iż, dla kwestii związanych z dobrem powszechnym istnieją tylko wewnętrzne granice uznania (czyli odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna), zaś zewnętrzna ocena rezultatu uznania jest niemożliwa. Przeciwnieństwem tego rozumowania była teoria Friedricha Teznera. Uważał on, że nie można pojęć nieostrych kwalifikować jako pojęć rozszerzających pole swobodnego uznania. Jego teoria zakładała, iż każde pojęcie ma obiektywną treść i treść ta wiąże podmioty stosujące te pojęcia. To, czy w sposób prawidłowy wyinterpretowano tę obiektywną treść z danego pojęcia może zaś podlegać kontroli sądowej<sup>15</sup>. W rezultacie, to właśnie ta teoria, dająca możliwość obiektywnej kontroli nad procesem decyzyjnym w administracji stała się podstawą współczesnego uznania administracyjnego.

## **2. Obecna forma uznania i jego kontroli sądowej**

Istotne jest, że pojęcie uznania administracyjnego w obecnym stanie prawnym nie jest ustalone przez ustawodawcę bezpośrednio. Wynika ono jednak z jednolitej interpretacji formuł i zwrotów językowych zawartych w tekstach prawnych. Wbrew pozorom, daje to większe pole do działania sądownictwu. We współczesnym prawie uznanie administracyjne jest rozumiane jako „szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji państwowej do określonego zachowania się (działania lub zaniechania), polegająca na przyznaniu organom administracji możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równoważących prawnie rozwiązań”<sup>16</sup>.

Kontrola sądowa decyzji uznaniowych jest ściśle powiązana z przyjętą obecnie formą tego uprawnienia. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „z uznaniowymi decyzjami administracji musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola społeczna”<sup>17</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że „w obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego”<sup>18</sup>.

Aktualnie uznaniowe akty administracji są oparte na konkretnych przepisach, ilość rozwiązań dla decyzji uznaniowej organu ogranicza interes indywidualny oraz społeczny, zaś niezbędnym elementem ich legalności jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego zgodnie z procedurą (w szczególności prawidłowym i dokładnym ustaleniem stanu faktycznego). W orzecznictwie podkreśla się, że organ administracji korzystający z uznania administracyjnego jest obowiązany szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki postępowania dowodowego. Obowiązki organu w tym zakresie są nawet większe, niż przy wydawaniu decyzji związanych<sup>19</sup>. Kontrola sądowa dotyczy więc podstawy uznania administracyjnego oraz prawidłowości procesu wydania decyzji uznaniowej<sup>20</sup>.

Można wskazać, że sądy administracyjne sprawują kontrolę decyzji uznaniowej pod względem:

- 1) przestrzegania przepisów o postępowaniu administracyjnym;
- 2) prawidłowości ustaleń faktycznych w świetle zgromadzonych dowodów;
- 3) prawidłowości oceny przesłanek załatwienia sprawy;
- 4) dopuszczalności stosowania danej instytucji prawnej;
- 5) dokonania wyboru w ramach wyznaczonych przepisami stosowanymi w sprawie;
- 6) adekwatności zastosowanego środka do okoliczności sprawy indywidualnej<sup>21</sup>.

Przesłanką dla udzielenia decyzji uznaniowej jest zawarcie w przepisach prawa materialnego wyraźnego uprawnienia dla organów. Powszechnie uznanym poglądem w nauce prawa, jak i w judykaturze, jest to, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana<sup>22</sup>. Poprzez udzielenie takiego uprawnienie rozumie się zawarcie w konkretnych przepisach takich określeń, jak: „organ może”, „organowi służy prawo” czy „jest dopuszczalne”<sup>23</sup>. Nie ma natomiast uznania, gdy ustawodawca stanowi w przepisie, że organ „wyda”, „ustali”, „nakazuje”<sup>24</sup>.

Do przykładów przepisów prawa materialnego wyposażających organy w uznanie administracyjne możemy zaliczyć m.in.:



- a) Art. 41 w zw. z art. 17 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.<sup>25</sup> uprawniający wójta gminy do przyznania w szczególnie uzasadnionych przypadkach specjalnych zasiłków;
- b) Art. 22 § 2. Ustawy ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r.<sup>26</sup> przewidujący, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, może zwolnić płatnika z obowiązku pobrania podatku;
- c) wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 145 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.<sup>27</sup>, następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego, organ wykonawczy gminy nie ma bowiem obowiązku wszczęcia postępowania zmierzającego do jej ustalenia;
- d) decyzję w zakresie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.<sup>28</sup>; decyzja wójta, burmistrza albo prezydenta zapadająca po rozpoznaniu wniosku o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może w szczególności obejmować udzielenie takiego zezwolenia lub odmowę jego udzielenia. Tego typu rozstrzygnięcie ma charakter tzw. limitowanego uznania administracyjnego<sup>29</sup>.

Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna podkreślają zgodnie podstawy materialnoprawne decyzji uznaniowych. Można stwierdzić nawet, że uznanie administracyjne to „ilościowy stosunek determinacji prawnej do dowolności działającego”<sup>30</sup>. Tym samym tylko wyraźne wskazanie w przepisach możliwości działania uznaniowego uprawnia organy administracji do wydawania tego typu decyzji. Zdaniem Z. Janowicza, nie ma uznania administracyjnego „w ogóle”. Istnieje tylko takie uznanie i w takich granicach, jakie ustanowi w danym przypadku ustawodawca<sup>31</sup>.

Ponieważ ocenie poddaje się podstawę prawną aktu uznaniowego, dlatego istotne jest też wykazanie w przepisach materialnych uprawnień do uznaniowości, i wykazanie w uzasadnieniu decyzji, że w tym konkretnym przypadku organ nie podlegał związaniu administracyjnemu. Należy więc wykazać, że można było podjąć rozstrzygnięcie w oparciu o decyzję uznaniową: „Uznanie administracyjne wymaga wskazania przesłanek korzystania z niego i fakt ten jest poddany kontroli NSA, podobnie jak spójność argumentacji przytoczonej w rozstrzygnięciu indywidualnym opartym na uznaniu administracyjnym”<sup>32</sup>. Przy sądowej kontroli decyzji uznaniowych, ocenia się nie tylko przepisy uprawniające do jej wydania, ale również czy zastosowano przepisy bezpośrednio z nim powiązane. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r. podkreślił, że orzekając w przedmiocie zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów organ

musi uwzględniać również właściwe w danej sprawie przepisy prawa materialnego, tj. na gruncie rozstrzyganej sprawy przepisy ustawy o ochronie przyrody<sup>33</sup>.

Sądy kontrolując decyzje uznaniowe mogą również odnieść się do odmiennych, niż materialne, norm. Często jest odwołanie się do wyższych wartości, zasad wskazanych przez prawodawcę, poprzez odniesienie się np. do Konstytucji RP. „Organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. Mogą bowiem wystąpić takie przypadki, kiedy z norm zawartych w aktach mających w obowiązującym systemie prawnym pierwszeństwo przed ustawą (czyli w Konstytucji lub umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie) będą wynikały dyspozycje, które ograniczą swobodę rozstrzygnięcia, wynikającą z przepisu ustawowego”<sup>34</sup>.

Obowiązek oparcia uznaniowości na przepisach materialnych nie jest jednak równoznaczny z koniecznością wyboru najbardziej odpowiadającego przepisom. Wyrażne danie przez ustawodawcę organowi wyboru, sprawia bowiem, że każdy wybór mieszczący się w tym uprawnieniu jest zgodny z prawem i niemożliwe jest jego kwestionowanie przez sądownictwo<sup>34</sup>. Ocena przez sądy administracyjne uznania nie polega na ocenie słuszności wybranego przez organ rozwiązania, lecz prawidłowości samego procesu decyzyjnego. Dokonując kontroli decyzji uznaniowych sąd może badać czy nie zostały przekroczone granice uznania, czy rozstrzygnięcie nie było dowolne oraz wszelkie te elementy, które w danym akcie nie wiążą się z luzem decyzyjnym pozostawionym organom przez ustawodawcę<sup>35</sup>.

### **3. Interes indywidualny i społeczny jako element sądowej oceny aktów uznaniowych**

Kontrola sądowa decyzji uznaniowych dotyczy nie tylko jego oparcia w normach prawnych. Według poglądu Trybunału Konstytucyjnego prawidłowość postępowania administracyjnego i jego legalności dotyczy również przekroczenia granic uznania administracyjnego<sup>36</sup>. Podobnie J. Starościk, który twierdzi, że granice uznania to zespół okoliczności faktycznych lub przepisów prawnych, które powodują, że organ administracyjny, działając na zasadzie uznania, działa legalnie, lecz nie dowolnie<sup>37</sup>. W obecnym stanie prawnym granice uznania administracyjnego odnajdujemy w zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>38</sup> (dalej: k.p.a.). Istotny dla działalności uznaniowej organów administracji jest w szczególności artykuł 7 k.p.a.

Zgodnie z jego treścią organy administracji podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli<sup>39</sup>. Konstrukcja ta uprawnia administrację do zastosowania tylko takich decyzji uznaniowych, których merytoryczne źródło będzie efektem wyważenia tych dwóch interesów. Tym samym przyjmuje się, że działanie w ramach uznania administracyjnego pozostawia organom administracyjnym możliwość wyboru jedynie pomiędzy skutkami prawnymi znajdującymi uzasadnienie we względach celowości gospodarczej, zasadach współżycia i interesu społecznego, polityce państwa – czyli zasadach wypełniających dyspozycje art. 7 k.p.a.<sup>40</sup>. Organ administracji powinien w uzasadnieniu wskazać jakie jest powiązanie pomiędzy wybraną konsekwencją prawną, a wyważeniem między potrzebami jednostki i ogółu. Niewłaściwa ocena obu interesów i stanu sprawy w świetle danego rozstrzygnięcia może zostać uznana za przejaw dowolności<sup>41</sup>. Tym samym sąd administracyjny w ramach kontroli jest uprawniony do oceny, czy w konkretnej decyzji prawidłowo uwzględniono oba powyższe interesy.

Przy uwzględnianiu interesu indywidualnego i publicznego istotne jest naturalne uprzywilejowanie państwa wobec jednostki, wynikające z samego charakteru państwa. Uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, że organ administracji publicznej ma możliwość wyboru pozytywnego lub negatywnego dla strony rozstrzygnięcia. Decyzja uznaniowa dotyczy kreacji praw i obowiązków jednostki w akcie administracyjnym<sup>42</sup>, dlatego też istotna jest ustrojowa pozycja podmiotu wydającego tego typu decyzję wobec obywateli i związane z nią uprawnienia dla niego. Według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w państwie prawa nie ma jednakże miejsca dla automatycznie stosowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Nadrzędność interesu ogólnego nad indywidualnym nie powinna być pojmowana sztywno<sup>43</sup>. W każdym przypadku działający organ musi dokładnie określić konkretny interes publiczny przemawiający za takim a nie innym rozstrzygnięciem i uzasadnić, że interes ten jest na tyle doniosły, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych<sup>44</sup>. Ponadto, jak wskazano w innym orzeczeniu Sądu Najwyższego, powołanie się na interes publiczny, jako główną podstawę rozstrzygnięcia przy wydawaniu decyzji daje szczególne uprawnienie do kontroli sądowej danej decyzji. Organ w każdym przypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. W związku z tym, zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu społecznego nad indywidualnym podlegać muszą dogłębnej kontroli instancyjnej i sądowej,

szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu, w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP<sup>45</sup>. Pojęcie interesu społecznego nie może być dla organu usprawiedliwieniem dla działań, zgodnie z bieżącymi wytycznymi i nie może być np. identyfikowane z interesem ekonomicznym lub fiskalnym<sup>46</sup>.

Ponadto, ważne jest też powiązanie interesu społecznego – wskazanego w artykule 7 k.p.a. – i interesu publicznego, wskazywanego w artykule 67a § 1 Ordynacji podatkowej oraz wskazanych w powyższych artykułach „ważnych interesów podatnika” i „interesu indywidualnego”. O ile do postępowań podatkowych nie stosuje się przepisów k.p.a., lecz Ordynacji podatkowej, o tyle sądy administracyjne nie mają wątpliwości co do analogii tych pojęć. Orzecznictwo wskazuje wyraźnie: „Uznanie, że interes społeczny nie jest ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 67a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa bezwzględnie wymaga przekonującego uzasadnienia.”<sup>47</sup>. Tym samym również w podatkowych decyzjach uznaniowych istotne jest wyważanie ważnych interesów podatnika lub interesu publicznego” i interesów *statio fisci*.

### 3.1. Domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia

Jeśli w sprawach pozostawionych przez ustawodawcę uznaniu administracyjnemu organu orzekającego, interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się więc – również w orzecznictwie – domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, o ile to pozytywne rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z interesem ogólnym<sup>48</sup>. Ponadto, wyważenie pomiędzy interesem społecznym a interesem indywidualnym sprzyja tezie, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) pozostawienie rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu administracji publicznej oznacza domniemanie decyzji pozytywnej dla strony. Organ może odmówić uwzględnienia wniosku strony, jeżeli wykracza to poza faktyczne możliwości organu, np. z powodu braku przeznaczonych na ten cel pieniędzy albo gdy pozostaje to w sprzeczności z innym prawnie chronionym interesem, który na gruncie danej sprawy bardziej zasługuje na ochronę. Przy tym, wystąpienie którejkolwiek z przesłanek negatywnych musi być wykazane w uzasadnieniu decyzji odmownej<sup>49</sup>. Ku domniemaniu rozstrzygnięcia na korzyść interesanta skłania się obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>50</sup>. Również Sąd Najwyższy wskazuje, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym, co oznacza, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, że bezwzględnie wymaga on ograniczenia uprawnień

indywidualnych obywateli, a już szczególnie wówczas, gdy sprawa dotyczy chronionego przez Konstytucję prawa własności<sup>51</sup>. W innym wyroku Sąd Najwyższy podkreślił, że nie można nadużywać pojęcia interesu publicznego dla celów budżetowych: „w demokratycznym i praworządnym państwie administracja opiera wszelkie swe działania przede wszystkim na zasadzie praworządności. Gdyby zaś jej rygory miały zostać rozluźnione i zastąpione uprawnieniem do posługiwania się przez administrację zasadami komercjalizmu i fiskalizmu, prowadziłyby to wprost do zagrożenia podstawowych praw i wolności obywatelskich”<sup>52</sup>. Tym samym, jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten nie może, lecz ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony.

Domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia dla strony można obalić jedynie wskazując, że brak jest realnych możliwości do jego wydania, bowiem pozytywne rozstrzygnięcie jest niemożliwe z przyczyn faktycznych, albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny<sup>53</sup>. Ponadto, każde negatywne rozstrzygnięcie dotyczące, np. umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę, powinno być szczególnie przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>54</sup>.

Powyższe domniemanie ma jednak swoje ograniczenia, na które wskazuje sądownictwo administracyjne. Przykładowo Wyrok NSA z 1 czerwca 2012 r. (sygn. akt II GSK 668/11, sprawa dotycząca umorzenia podatku, ze skargi Prezydenta Miasta O. na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w P.): „tak więc nawet w przypadku, gdy organ egzekucyjny stwierdzi istnienie przesłanek z art. 64 § 2 pkt.1-3 u.p.e.a.<sup>55</sup>, może – działając w ramach uznania administracyjnego – odmówić ich umorzenia, co oznacza, że odmowa umorzenia nie narusza prawa zarówno wówczas, gdy wystąpią przesłanki do ich umorzenia jak i wtedy, gdy nie mają one miejsca”. Sąd w niniejszym wyroku zauważył również inną istotną kwestię dotyczącą uprzywilejowania interesu indywidualnego w sprawie uznaniowej: „należy w tym miejscu podkreślić, że trafnie Sąd I instancji zaakcentował, że ważny interes publiczny nie może być utożsamiany z subiektywnym przekonaniem wnioskodawcy o zasadności umorzenia kosztów egzekucyjnych”. Podobnie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 4 marca 2011 r. (sygn. akt I SA/Po 484/10), w którym wskazano, że nawet ustalenie przez organ, że istnieje ważny interes podatnika lub interes publiczny uzasadniający zastosowanie ulgi, stanowi jedynie konieczną przesłankę do rozważenia

takiej możliwości, ale nie zobowiązuje organu do wydania decyzji pozytywnej dla podatnika.

#### 4. Ocena kryteriów proceduralnych uznania

Aktualny zakres kontroli decyzji uznaniowych przez sądy, oprócz wspomnianego wcześniej wymogu oparcia na konkretnych przepisach materialnych, obejmuje szeroko rozumiane przestrzeganie kryteriów proceduralnych. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdził na gruncie ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>56</sup>, że decyzja uznaniowa może być uchylona przez Naczelny Sąd Administracyjny w wypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jako podstawę do tego uchylecia wskazano art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W innym wyroku NSA stwierdził, że: „decyzje o uznaniowym charakterze także podlegają sądowej kontroli legalności. Kontrola ta ma jednakowoż ograniczony charakter, albowiem sprowadza się do oceny, czy przy wydawaniu zaskarżonej decyzji naruszono przepisy postępowania administracyjnego i to w taki sposób, że mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy. Tylko stwierdzenie takiego stanu daje podstawę do uchylecia decyzji”<sup>57</sup>. Sąd więc nie dokonuje oceny wydanego rozstrzygnięcia z punktu widzenia słuszności czy sprawiedliwości<sup>58</sup>, lecz sprawdza tylko czy organ w sposób prawidłowy przeprowadził proces wydania decyzji uznaniowej, czy uwzględnił wszystkie przepisy, czy materiał dowodowy został zebrany w całości, czy pojęcia nieostre zostały prawidłowo zinterpretowane i czy nie pominięto istotnych elementów przy ustalania stanu faktycznego<sup>59</sup>.

Ze względu na ocenę właściwego przeprowadzenia procesu decyzyjnego organu administracyjnego ważnym elementem weryfikowanym podczas kontroli jest również aspekt prawidłowego udziału strony w postępowaniu oraz czy jakiegokolwiek działania w toku podejmowania decyzji nie prowadziły do dowolności. Istotne jest, by podczas ustalania stanu faktycznego, nie prowadzić działań tak, aby były one już nakierowane na określony rezultat uznania i nie kierować się nadmierną swobodą przy ocenie faktów. Obowiązek do prawidłowego i wszechstronnego przeprowadzenia procedury dowodowej poprzedzającej wydanie decyzji uznaniowej wynika wprost z artykułu 7 k.p.a., który obliguje organ do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w sposób rzetelny i obiektywny bez swobody w tym zakresie<sup>60</sup>. Uznaniowość nie może stanowić uzasadnienia do przekraczania granic swobodnej oceny dowodów ustalonych dla organów administracyjnych przepisami prawa. Tego typu nadużycia,

zdaniem sądownictwa administracyjnego mogą bowiem prowadzić w konkretnych przypadkach m. in. do zachwiania proporcji pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym na korzyść drugiego<sup>61</sup>.

Zakres uprawnienia sądów administracyjnych do kontroli decyzji uznaniowych określa również pośrednio sama konstrukcja demokratycznego państwa prawa i jej fundamentalna zasada podziału władzy. Ocena działań organu przez sąd dotyczy przede wszystkim elementów prawidłowego działania, nie zaś samego merytorycznego rozwiązania wybranego w ramach uznania. Ingerencja sądu w materialnoprawne kompetencje organu wynikające z uprawnienia do uznania są uznawane przez część doktryny za przejaw „współadministrowania” przez sądownictwo, co stoi w sprzeczności ze współczesną koncepcją podziału władzy. Przyjmuje się bowiem, że kompetencje sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny związany z legalnością aktu<sup>62</sup>. Kontrola decyzji uznaniowej nie może przybierać formy hierarchicznej<sup>63</sup>, gdzie sąd stanowiłby swoisty „nad-urząd”, usurpujący sobie prawo do wydawania merytorycznych rozstrzygnięć, tak jak władza wykonawcza. Sąd nie zastępuje, ani nie wyręcza organu administracji w decyzjach merytorycznych, bowiem zarówno on, jak i jednostka stają się w sporze stronami, a sąd jest arbitralnym podmiotem trzecim<sup>64</sup>. Sąd nie może ingerować w merytoryczną część rozstrzygnięcia, gdyż przejąłby na siebie funkcję administrowania, pogwałcając tym samym zasadę trójpodziału władzy<sup>65</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków stwierdził, że nie jest organem trzeciej instancji administracyjnej i dlatego nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnej<sup>66</sup>. Przyjmuje się tym samym, że o ile sąd administracyjny nie może oceniać zasadności wyboru konkretnej opcji, dostępnej dla organu administracji w ramach uznania administracyjnego, o tyle ma on prawo ocenić proces podejmowania decyzji i jego zasadność<sup>67</sup>. Dopelnienie tych obowiązków stanowi przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej. Zważywszy na te obostrzenia, obecnie, w ramach kontroli decyzji uznaniowych przez sądownictwo administracyjne możliwe jest jedynie zbadanie, czy nie przekroczone granic uznania, czy organ nie działał wbrew celowi, który nadał uprawnienie do uznania, czy nie naruszył także podstawowych praw obywatela lub zasad konstytucyjnych podejmując decyzję uznaniową<sup>68</sup>.

## **5. Uzasadnienie aktów uznaniowych jako główny przedmiot analizy sądów**

Ważnym elementem decyzji uznaniowej jest jej uzasadnienie, bowiem to na jego podstawie sąd administracyjny ocenia prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Prawidłowe i zgodne z wymogami określonymi w k.p.a. uzasadnienie jest szczególnie ważne przy

decyzjach wydawanych w oparciu o uznanie administracyjne. Brak prawidłowego uzasadnienia takiego działania administracji uniemożliwia bowiem jego właściwą kontrolę ze strony sądu. Decyzje uznaniowe wymagają szerszych uzasadnień, niż decyzje związane, bowiem: „ze względu na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego korzystania z uznania administracyjnego, obowiązki w zakresie uzasadnienia decyzji są większe wobec organu orzekającego w ramach uznania administracyjnego, aniżeli w przypadku orzekania w ramach ustawowego związania”<sup>69</sup>. Organy administracyjne muszą unikać uzasadnień, w których istnieje wątpliwość, czy dokonano wszelkich wymaganych czynności i czy w pełni ustalono stan sprawy. W rezultacie uzasadnienie decyzji uznaniowej musi być na tyle wyczerpujące i zindywidualizowane, aby sąd administracyjny był w stanie ocenić, czy zawarte w decyzji rozstrzygnięcie nie zapadło z przekroczeniem granic uznania administracyjnego<sup>70</sup>, zwłaszcza przy decyzjach negatywnych dla wnioskodawcy. By uniknąć zarzutu dowolności należy wyraźnie wskazać, czemu i dlaczego takiej treści rozstrzygnięcie wydano. Brak całościowego odzwierciedlenia procesu decyzyjnego w uzasadnieniu prowadzi do podejrzenia dowolności w działaniu administracji. Jedynie działanie administracji publicznej, znajdujące swój pełen opis w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia, zagwarantuje, że określone postępowanie organu będzie mieściło się w ramach uznania administracyjnego, a nie stanowiło swobodnej, nieopartej na żadnych obiektywnych podstawach, decyzji.

Uzasadnienie decyzji uznaniowej jest również istotne ze względu na treść artykułu 8 k.p.a. obligującego organy do prowadzenia spraw w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Z zasadą tą wiąże się wskazane powyżej domniemanie wydania decyzji zgodnej z wnioskiem interesanta oraz kwestia stabilności działań administracji. Wskazuje się bowiem, że jednym z fundamentów prawidłowo działającego systemu postępowania organów państwa jest założenie, że obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści<sup>71</sup>. Tym samym zaufanie do stabilności rozstrzygnięć władzy wykonawczej i domniemanie działania na korzyść zainteresowanego, nakłada na organ szczególne wymagania w przypadku odmowy. To zaś powoduje intensywniejszą analizę przez sądy takich decyzji.

Uzasadnienie decyzji negatywnych dla stron jest szczególnie obostrzone, bowiem to one najczęściej są skarżone. Jak wskazuje orzecznictwo: „Gdy decyzja jest dla strony niekorzystna, organ zobowiązany jest w sposób wyczerpujący wyjaśnić przyczyny i przebieg rozumowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia oraz wyważyć dwojakiego rodzaju interesy, o którym mowa w art. 7 k.p.a., tj. społecznego oraz interesu



obywateli”<sup>72</sup>. Oznacza to między innymi, że istnienie wszelkich okoliczności uzasadniających rozstrzygnięcie negatywne dla strony musi zostać przez organ administracji w sposób bezsporny udowodnione, bowiem prawidłowość tego dowodzenia zarówno co do faktu, jak i co do prawa podlega kontroli sądowej<sup>73</sup>. W takich sytuacjach uzasadnienie powinno szczegółowo wskazywać przyczyny, dla których organ nie zastosował, np. instytucji umorzenia istniejącej zaległości. Wówczas organ powinien rozważyć szczegółowo kwestie istnienia bądź nieistnienia w konkretnej sprawie szczególnych okoliczności uzasadniających skorzystanie z omawianej instytucji, oraz ewentualnie okoliczności uzasadniające zakres jej zastosowania<sup>74</sup>.

Według orzecznictwa w uzasadnieniu decyzji odmownej musi być wykazane m.in. wystąpienie którejkolwiek z przesłanek negatywnych do wydania decyzji<sup>75</sup>. Z racji, że wybór dokonany w akcie uznaniowym poprzedzać musi należyte zgromadzenie i zanalizowanie materiału dowodowego – prawidłowym ustaleniom stanu faktycznego i przeprowadzeniu wniosku opartego na zasadach logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego – opisanie wszystkich tych elementów winno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. W szczególności, gdy decyzja jest dla strony niekorzystna.

Należy zauważyć, że zakres kontroli sądowej, ograniczony ustrojowo w kwestiach merytoryki, jest rozszerzony w sferze okoliczności faktycznych decyzji uznaniowej. Jedną z definicji uznania wskazującą, że „przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawy w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne”<sup>76</sup>, staje się praktycznie niewłaściwa. Wymogi co do interesu strony, zebrania materiału dowodowego, zasad słuszności i legalności oraz ograniczaniu do minimum ryzyka dowolności sprawiają, iż przy obecnej praktyce sądowej należałoby zmienić zwrot „przy tym samym stanie faktycznym” na „przy podobnym stanie faktycznym”.

Tym samym na organach administracyjnych ciąży w przypadku decyzji uznaniowych nie tylko obowiązek wyważenia interesów, precyzyjne ustalenie stanu prawnego i faktycznego, ale i skrupulatne opisanie tych działań w uzasadnieniu. Są one bowiem przedmiotem wnikliwej oceny przez sądy administracyjne. Podstawa prawna uznania, prawidłowość procesu decyzyjnego (w tym wyważenie interesów jednostki i publicznego) oraz pełne jego uzasadnienie to główny przedmiot kontroli sądowej. Wszystkie te elementy – mimo braku uprawnień do oceny *stricte* merytorycznej decyzji – składają się na coraz szerszy zakres oceny decyzji przez sądownictwo.

## 6. Obecne tendencje w sądownictwie

Mimo dużych możliwości w ocenianiu działań administracji, sądownictwo administracyjne stara się ciągle rozszerzyć zakres kontroli decyzji uznaniowych. Orzecznictwo NSA w tej kwestii od lat jest konsekwentne i utrzymuje tę tendencję. Poszerzanie sądowej kontroli decyzji uznaniowych uzasadnia m.in. pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 roku. W wyroku tym stwierdzono, iż przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Zwolennicy szerszego oceniania aktów uznaniowych powołują się również na artykuł 8 k.p.a., obligujący organy do prowadzenia spraw w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Dlatego z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widzenia przestrzegania prawa. Tam bowiem, gdzie większe są możliwości naruszenia lub nadużywania prawa, tam również kontrola sądowa musi być dokładniejsza i bardziej rygorystyczna, a uzasadnienie orzeczenia sądowego – jasne i niebudzące wątpliwości co do jego motywów<sup>77</sup>.

Koncepcja szerszej oceny uznania jest naturalnym efektem wieloletniej tendencji do rozszerzania się kontroli sądowej aktów uznaniowych, utrwalonej w orzecznictwie i doktrynie. Dążenie sądownictwa, do coraz większego ograniczania swobody organów administracji – w tym luzów zawartych w aktach uznaniowych jest uzasadniane wieloma argumentami i koncepcjami związanymi z relacją państwo-obywatel. Uznaniowość niesie ze sobą ryzyko dowolności, dlatego też staranna kontrola tego typu decyzji jest uzasadniona. Jan Zimmermann wskazał na osiem sposobów, którymi sądy administracyjne starają się zwiększyć sferę kontroli decyzji uznaniowych:

1. tendencja do wąskiego i precyzyjnego definiowania uznania połączona z ustalaniem wąskich granic dla każdego przypadku;
2. przyjęcie, że nie ma aktów administracyjnych w całości uznaniowych – każdy akt w jakimś aspekcie podlega kontroli;
3. przyjęcie, że uznanie to szczególna i wyjątkowa forma stosowania prawa;
4. konsekwentne oddzielenie uznania od wykładni pojęć nieostrych;
5. przyjęcie, że każdy akt (również uznaniowy) powinien być kontrolowany z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami prawa (Konstytucja, zasady ogólne postępowania administracyjnego itp.);
6. kontrola każdego aktu administracyjnego w zakresie zgodności z normami procesowymi;

7. rozszerzanie pojęcia legalności aktu administracyjnego, kosztem jego granic celowościowych i tym samym zwiększanie obiektywizmu prawa, skutkujące zawężaniem pojęcia zgodności z prawem. To zaś w rezultacie ogranicza uznaniowość organów administracji;

8. wkraczanie w granice słuszności, uzasadniane, tym że naruszenie jej przez organ prowadzi do dowolności. Przyjęcie przez sąd, że naruszenie zasady słuszności przy podejmowaniu decyzji uznaniowych, przekracza uznanie i jest już dowolnością w działaniu organu<sup>78</sup>.

O ile spośród wskazanych powyżej kierunków ekspansji kontroli sądowej ocena legalności aktów administracyjny jest powszechnie akceptowana<sup>79</sup>, o tyle ocena celowościowa decyzji uznaniowych przez sądy budzie kontrowersje<sup>80</sup>. Ta sądowa analiza konkretnego przypadku uznania następuje z perspektywy zgodności z przepisami materialnymi, czyli w zakresie o wiele szerszym, niż obecnie przyjętym. Przypomnieć należy wskazywaną wielokrotnie w orzecznictwie regułę, że „sąd bada zgodność z prawem, a nie wnika w celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego”<sup>81</sup>. Uchylenie decyzji z tych powodów oznaczałoby narzucenie przez sąd, organowi administracyjnemu innych sądów wartościujących, a więc byłoby ingerencją sądu w kompetencje administracji i przejęciem funkcji administracji przez ten sąd<sup>82</sup>.

Mimo więc dotychczasowej zasady nieoceniania merytorycznych podstawy wydania aktu uznaniowego, tzw. „zakazu współadministrowania”, coraz częściej podnoszone są głosy, że tego typu działania są konieczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa prawa<sup>83</sup>. Wskazuje się m.in. na związanie organu nawet w przypadku aktów uznaniowych: „Wydając decyzję o charakterze uznaniowym organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem ustanowionego przepisu oraz normami etycznymi”<sup>84</sup>.

Najdalej w swych rozważaniach idzie J. Zimmermann, który twierdzi, że iluzją stają się teoretyczne przeszkody do pełnej kontroli aktów uznaniowych. Według niego nie ma aktów z definicji uznaniowych, każdy akt jest traktowany z punktu widzenia kontroli jednakowo i badać w nim trzeba legalność wszystkiego, co w uznaniu się nie mieści<sup>85</sup>.

## 7. Zakończenie

Dyskrecjonalność jest elementem nieuniknionym w działaniu administracji<sup>86</sup>. Można stwierdzić, iż zjawisko to jest niezależne od prawodawcy, wynikające z samego charakteru egzekwowania prawa, w którym zawsze znajdą się luki, nieostrość pojęć i potrzeba właściwego działania w konkretnym stanie faktycznym<sup>87</sup>. Mimo to, uprawnienie

to ze względu na wszystkie wskazane powyżej kryteria staje się coraz mocniej ograniczone. Działania administracji, kiedyś dowolne, potem swobodne, dziś w ramach uznania zostały mocno okrojone i często możliwość wyboru decyzji staje się fikcyjna. Domniemanie rozstrzygnięcia na korzyść strony i rozbudowane wymogi dla uzasadnienia co do decyzji negatywnej dla stron sprawiają, że wielokrotnie uznaniowość staje się faktycznie ograniczona do obowiązku wybrania tylko jednej możliwości. Obecna forma kontroli sądownoadministracyjnej decyzji uznaniowych wydaje się być prawidłowa, ale są kwestie w których musi jeszcze zostać ujednoczone orzecznictwo i rozgraniczony zakres wpływu sądów na merytoryczną treść decyzji. Działania sądów administracyjnych ze względu na wysoką swobodę organów w tego typu decyzjach jest bardzo istotna i pomaga w przestrzeganiu kodeksowej zasady zaufania obywateli do administracji i innych ustrojowych zasad. Należy jednak unikać, w imię ochrony tych wartości, przejmowania przez sądy kompetencji egzekutywy. Dlatego też istotne jest wyważenie elementów uznaniowych administracji (które będą – mimo coraz większej specjalizacji norm prawa i poszerzania się jego imperium – zawsze obecne organach władzy wykonawczej) a zasadnymi tendencjami zmierzającymi do ochrony jednostki przed dowolnością państwa, ze wskazaniem na to drugie. Ważne jest jednak, że sądownictwo nigdy nie będzie w stanie całkowicie przejąć kontroli nad działaniami ciągle rosnącej administracji, której stały rozwój jest charakterystyczny dla nowoczesnych państw. Można więc stwierdzić, że ze względu na ciągle poszerzający się zakres działalności administracji tendencje do równoległego poszerzania się strefy kontroli sądowej nad uznaniem będą stałymi „elementem krajobrazu” państwa prawa.

<sup>1</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2006, s. 204.

<sup>2</sup> I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, zesz. 10, s. 33.

<sup>3</sup> P. Artymionek, *Wczesne teorie uznania administracyjnego*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/wczesne-teorie-uznania-administracyjnego.html> [dostęp: 20 sierpnia 2010].

<sup>4</sup> M. Zimmerman, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 12.

<sup>5</sup> A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 10.

<sup>6</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 9.

<sup>7</sup> M. Zimmerman, *Pojęcie administracji...*, s. 15.

<sup>8</sup> P. Artymionek, op. cit.

<sup>9</sup> E. Ochendowski, *Prawo...* s. 204.

<sup>10</sup> I. Bogucka, *Państwo prawne...*, s. 33.

- <sup>11</sup> W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 42-54.
- <sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK z 1993/II/33.
- <sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 99/08.
- <sup>14</sup> A. Habuda, *Granice...*, s. 13.
- <sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 312.
- <sup>16</sup> W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice...*, s. 46.
- <sup>17</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r. sygn. akt. III ARN 33/93, z glosą M. Wierzbowskiego, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 111.
- <sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81.
- <sup>19</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III S.A. 7900/98.
- <sup>20</sup> A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sędowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999, s. 67.
- <sup>21</sup> J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, s. 156 i 157.
- <sup>22</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 sygn. akt OPK 1/00.
- <sup>23</sup> M. Jaśkowska A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 152.
- <sup>24</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 200-201.
- <sup>25</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.
- <sup>26</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.
- <sup>27</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- <sup>28</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.
- <sup>29</sup> I. Włodyko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, Toruń 2013, s. 56.
- <sup>30</sup> J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 47.
- <sup>31</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 272.
- <sup>32</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 694/08.
- <sup>33</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 1999, sygnatura akt III SA 7860/98, „Monitor Podatkowy” 2000, nr 10.
- <sup>34</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 312.
- <sup>35</sup> T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A.
- <sup>36</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1998, sygn. akt SK 20/98.
- <sup>37</sup> J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948 r., s. 92-98.
- <sup>38</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I S.A. 258/82.
- <sup>39</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

- <sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 1983 r., sygn. akt I S.A. 523/84.
- <sup>41</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 112.
- <sup>42</sup> R. Dowgier, *Ordynacja podatkowa: wokół nowelizacji*, Białystok 2009, s. 175.
- <sup>43</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>44</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>45</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00.
- <sup>46</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>47</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 353/12.
- <sup>48</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2002 r., V SA 2036/01; 19 stycznia 2006 r., I OSK 777/05; 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 459/09.
- <sup>49</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., III SA/Wa 97/06.
- <sup>50</sup> D. Fleszer, *Sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 15.
- <sup>51</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>52</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>53</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 2880/99.
- <sup>54</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93.
- <sup>55</sup> Chodzi o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- <sup>56</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.
- <sup>57</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00.
- <sup>58</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 668/11.
- <sup>59</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95.
- <sup>60</sup> A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s.22.
- <sup>61</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2007, sygn. akt I FSK 477/06.
- <sup>62</sup> A. Habuda, *Granice...*, s. 197.
- <sup>63</sup> T. Bigo, *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1956, seria A nr 10, s. 6.
- <sup>64</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 237.
- <sup>65</sup> P. Artymionek, *Zakres kontroli sądu administracyjnego decyzji uznaniowych*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/zakres-kontroli-sadu-administracyjnego-decyzji-uznaniowych.html> [dostęp: 09 lipca 2010].
- <sup>66</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt I S.A./Kr 983/98.
- <sup>67</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1418/95.
- <sup>68</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 202.

- <sup>69</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2293/05.
- <sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012, sygn. akt I OSK 369/12.
- <sup>71</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 29/90.
- <sup>72</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 151/14.
- <sup>73</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>74</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3267/05.
- <sup>75</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 292/12.
- <sup>76</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 269.
- <sup>77</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>78</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 215.
- <sup>79</sup> T. Mincer, *Uznanie...*, s. 151.
- <sup>80</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 111.
- <sup>81</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwiecień 2003 r., sygn. akt II SA 2486/01.
- <sup>82</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 291.
- <sup>83</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 114-115.
- <sup>84</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1267/05.
- <sup>85</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 120-123.
- <sup>86</sup> Id., *Znaczenie uzasadnienie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 517.
- <sup>87</sup> I. Włodyko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne...*, s. 49.

## Bibliografia

### Literatura

- Bigo T., *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1956, seria A, nr 10.
- Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A.
- Błaś A., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, zesz. 10.
- Dowgier R., *Ordynacja podatkowa: wokół nowelizacji*, 2009.

- Fleszer D., *Sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 15.
- Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr. 5.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2006.
- Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
- Ostrowska A., *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.
- Włodyko I., Wojtaczka B., *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, Toruń 2013.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Zimmerman M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959.

## **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.

## **Orzecznictwo**

- Wyrok TK z dnia 29 września 1993 r., sygn. K 17/92.



Wyrok TK z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. SK 20/98.  
Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 29/90.  
Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. sygn. akt III ARN 49/93.  
Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r. sygn. akt III ARN 33/93.  
Uchwała NSA z dnia 22 maja 2000 r. sygn. akt OPK 1.  
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 459/09.  
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12.  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01.  
Wyrok NSA z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93.  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00.  
Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 668/11.  
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95.  
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt I S.A./Kr 983/98.  
Wyrok NSA z dnia 23 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1418/95.  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01.  
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7860/98.  
Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I S.A. 258/82.  
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81.  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt I S.A. 7900/98.  
Wyrok NSA z dnia 10 października 1983 r., sygn. akt I S.A. 523/84.  
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00.  
Wyrok WSA w dniu Poznaniu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 99/08.  
Wyrok WSA w dniu Warszawie z 9 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 694/08.  
Wyrok WSA w dniu Krakowie z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 353/12.  
Wyrok WSA w dniu Warszawie z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2293/05.

## **Internet**

<http://www.edukacjaprawnicza.pl>

**Mgr Jakub Michał Biłas:** Tytuł magistra uzyskany w 2013 r. na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu za pracę pt. „Idea ochrony środowiska w teorii państwa i prawa”. Do kręgu zainteresowań badawczych należy szeroko rozumiana teoria państwa, w szczególności granice działania władzy sądowniczej i współczesne kierunki jej rozwoju. Obecnie aplikant radcowski II roku przy OIRP w Toruniu. E- mail: bilas4@o2.pl.

---



Tadeusz Branecki, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

## **Organy prowadzące politykę zagraniczną Konfederacji Szwajcarskiej**

### **Leading Foreign Policy Authorities of the Swiss Confederation**

przesłanie tekstu 15 lipca 2015 r., ocena 3 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Przedmiotowy artykuł poświęcony jest przedstawieniu organizacji i funkcjonowania organów państwa szwajcarskiego prowadzących politykę zagraniczną. Omawia podstawy konstytucyjne prowadzenia polityki zagranicznej przez parlament federalny, rząd federalny (ze szczególnym uwzględnieniem Departamentu Spraw Zagranicznych) oraz zadania szwajcarskich misji dyplomatycznych. Ponadto ukazuje cele, polityki i maksyma współczesnej polityki zagranicznej Konfederacji Szwajcarskiej.

**Słowa kluczowe:** Szwajcaria, polityka zagraniczna

#### **Abstract**

The article is devoted to the presentation of the organisation and operation of the Swiss authorities of the Member State carrying out foreign policy. Discusses the constitutional basis of conducting foreign policy by the Federal Parliament, the Federal Government (with particular reference to the Department of Foreign Affairs) and the tasks of the Swiss diplomatic missions. In addition, it shows the objectives, policies and maxim of modern foreign policy of the Swiss Confederation.

**Keywords:** Swiss Confederation, foreign policy

Konfederacja Szwajcarska to modelowy przykład państwa federalnego z wyodrębnionymi władzami federalnymi, przy jednoczesnym jasnym i przejrzystym określeniu ich kompetencji. Kompetencje te szczegółowo wymienia obowiązująca konstytucja federalna z dnia 18 kwietnia 1999 roku<sup>1</sup>. Podział władzy między Federacją a kantonami opiera się na zasadzie subsydiarności – zgodnie z art. 42 ust. 1 konstytucji „Federacja spełnia zadania, które przekazuje jej Konstytucja Federalna”<sup>2</sup>. Zasada ta miała swoje rozwinięcie w ust. 2 tego artykułu stanowiącym, że odnosić się to miało do zadań,

które „wymagały jednolitych regulacji”<sup>3</sup> – został on jednak uchylony z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2008 roku. Znalazł on jednak swoje rozwinięcie w nowym art. 43a, zgodnie z którym Federacja przejmuje tylko te zadania, które przekraczają możliwości kantonów lub wymagają jednolitej regulacji przez Federację. Zasadą konstytucyjną określoną w artykule 44 jest też obowiązek wzajemnego wspierania i współpracy Federacji i kantonów w wykonywaniu swoich zadań.

Kwestie związane z polityką zagraniczną Federacji reguluje rozdział 2 konstytucji (pt. „Kompetencje”) w oddziale 2. noszącym tytuł „Stosunki z zagranicą”. Zgodnie z art. 54 ust. 1 konstytucji federalnej sprawy zagraniczne należą do Federacji. Federacja dba o ochronę niezawisłości Szwajcarii i jej dobrobyt; przyczynia się w szczególności do łagodzenia biedy i nędzy na świecie, do poszanowania praw człowieka i wspierania demokracji, do pokojowego współistnienia narodów, jak również do zachowania środowiska naturalnego. Federacja obowiązana jest też brać pod uwagę kompetencje kantonów i strzec ich interesów. Z kolei, stosownie do art. 55 szwajcarskiej ustawy zasadniczej, kantony współdziałają w przygotowaniu decyzji w sprawach zagranicznych, które dotyczą ich kompetencji lub ich istotnych interesów. Federacja informuje obszernie i w odpowiednim czasie kantony oraz zasięga ich opinii (przysługuje jej szczególna rola, jeśli chodzi o sprawy dotyczące ich kompetencji<sup>4</sup>).

Organy prowadzące politykę zagraniczną Konfederacji Szwajcarskiej można podzielić (biorąc pod uwagę kryterium ich siedziby) na: wewnętrzne (mające siedzibę na terytorium Szwajcarii) i zewnętrzne (siedziba poza granicami Szwajcarii). Dalsze rozważania dotyczyć będą struktury i zakresu zadań tych organów.

Wśród organów wewnętrznych wymienić należy: Zgromadzenie Federalne (parlament federalny), Radę Federalną (rząd federalny) i będącego jego członkiem radcę federalnego kierującego Departamentem Spraw Zagranicznych. Organami zewnętrznymi z kolei będą ambasady i konsulaty.

Szwajcarski parlament federalny (*Bundesversammlung*) jest parlamentem dwuizbowym, złożonym z izby niższej – Rady Narodowej i wyższej – Rady Kantonów. Obie izby są równorzędne (art. 148 ust. 2 konstytucji federalnej), a parlament federalny (z zastrzeżeniem praw Narodu i kantonów) sprawuje najwyższą władzę w Federacji. Jego najważniejsze kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej określa art. 166 konstytucji – Zgromadzenie Federalne uczestniczy w kształtowaniu polityki zagranicznej<sup>5</sup> i nadzoruje obowiązek utrzymywania stosunków z zagranicą. Ponadto zatwierdza ono umowy międzynarodowe, za wyjątkiem umów, dla zawarcia których na podstawie ustawy lub umowy międzynarodowej właściwy jest rząd federalny.

Poza ww. zadaniami inne uprawnienia parlamentu w przedmiotowej dziedzinie określa art. 173 ust. 1 konstytucji wymieniając podejmowanie działań dla ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii. Dodatkowo można jeszcze zwrócić uwagę na pełnienie przez parlament federalny zwierzchniego nadzoru nad drugim z omawianych poniżej organów – rządem federalnym (art. 169 ust. 1 konstytucji federalnej).

Rozwinięcie i sprecyzowanie uprawnień parlamentu federalnego w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej znaleźć można w art. 24 ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym<sup>6</sup>, który wymienia je szczegółowo:

1) dążenie do rozwoju międzynarodowego i branie udziału w podejmowaniu decyzji w ważnych kwestiach polityki zagranicznej;

2) zatwierdzanie umów międzynarodowych (chyba, że uprawnienie posiada rząd federalny);

3) zatwierdzanie traktatów międzynarodowych podlegających referendum (w formie uchwały federalnej) – inne traktaty międzynarodowe zatwierdza w formie prostej (*einfach*) uchwały federalnej;

4) bierze udział w międzynarodowych zgromadzeniach parlamentarnych i utrzymuje stosunki z parlamentami zagranicznymi.

Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym wymienia następujące jego organy (art. 31): Rada Narodowa, Rada Kantonów, połączone Zgromadzenie Federalne, Prezydium, Biuro, Konferencja Koordynacyjna i Delegacja Administracyjna, komisje i podkomisje oraz delegacje, a także frakcje parlamentarne. Szczególną uwagę zwrócić należy także na przepis art. 42 ust. 1 tej ustawy, który stanowi że każda z izb parlamentu federalnego tworzy komisje stałe w oparciu o ustawę i regulaminy działania. Regulamin Rady Narodowej z dnia 3 października 2003 r.<sup>7</sup> i Regulamin Rady Kantonów z dnia 20 czerwca 2003 r.<sup>8</sup> przewidują funkcjonowanie w obu izbach 11 stałych komisji, w tym także Komisji Polityki Zagranicznej (*Aussenpolitische Kommission* – APK)<sup>9</sup>. Komisja Rady Narodowej liczy 25 członków<sup>10</sup>, a Rady Kantonów 13<sup>11</sup>. Zasiadają oni w ich składach<sup>12</sup> przez 4 letnią kadencję – dopuszczalny jest też ponowny wybór (w następnej kadencji). Z kolei przewodniczący (przewodnicząca)<sup>13</sup> komisji sprawują swoją funkcję przez 2 lata i nie jest możliwy ich ponowny wybór. Kierują oni pracami komisji, planują jej prace i reprezentują ją na zewnątrz.

Zakres zadań Komisji APK jest następujący<sup>14</sup>:

1. stosunki (kontakty) z innymi krajami i Unią Europejską, z organizacjami międzynarodowymi i konferencjami (z wyjątkiem zgromadzeń parlamentarnych i krajów, do których skierowano odrębne delegacje – np. EFTA, OBWE, NATO);
2. współpraca na rzecz rozwoju z krajami Europy Wschodniej;
3. pomoc humanitarna;
4. promocja praw człowieka i cywilnego wspierania pokoju w dziedzinie polityki zagranicznej;
5. sprawy z zakresu prawa międzynarodowego;
6. polityka wspólnego handlu;
7. kwestie dotyczące neutralności;
8. promocja wizerunku Szwajcarii za granicą;
9. sprawy Szwajcarów za granicą.

Zasadą jest, że komisje parlamentarne obradują 3-4 dni w kwartale. Ich protokoły nie są publiczne – jawne z kolei są ich sprawozdania (*Berichte*) dostępne na stronie internetowej parlamentu<sup>15</sup>.

Zgodnie z art. 60 wspomnianej wyżej ustawy o Zgromadzeniu Federalnym (zawiera delegację do wydania rozporządzenia określającego organizację, zadania i postępowanie delegacji, które reprezentują Zgromadzenie Federalne w międzynarodowych zgromadzeniach parlamentarnych lub w stosunkach bilateralnych) wydane zostało rozporządzenie z dnia 28 września 2012 roku o prowadzeniu stosunków międzynarodowych parlamentu<sup>16</sup>. Wymienia ono następujące stałe reprezentacje Zgromadzenia Federalnego w międzynarodowych zgromadzeniach parlamentarnych:

1) Unia Międzyparlamentarna (IPU) – pięciu członków Rady Narodowej i trzech Rady Kantonów (jeżeli jeden z jej członków nie może w niej uczestniczyć, przewodniczący/przewodnicząca delegacji wyznacza zastępstwo z tej samej frakcji parlamentarnej)<sup>17</sup>;

2) Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PV-ER) – czterech członków Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów (zastępcami jest odpowiednio także czterech członków Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów)<sup>18</sup>;

3) Komitet Parlamentarny Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (PA-EFTA) – trzech członków Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów (zastępcami jest trzech członków Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów)<sup>19</sup>;

4) Zgromadzenie Parlamentarne Frankofonii (APF) - trzech członków Rady Narodowej i trzech Rady Kantonów (Delegacja składa się wyłącznie z parlamentarzystów

francuskojęzycznych – zastępcami jest 3 członków Rady Narodowej i 1 Rady Kantonów)<sup>20</sup>;

5) Zgromadzenie Parlamentarne OBWE (PV-OSZE) - trzech członków Rady Narodowej i trzech Rady Kantonów (zastępcami są odpowiednio po jednym członku Rady Narodowej i Rady Kantonów)<sup>21</sup>;

6) Zgromadzenie Parlamentarne NATO (PV-NATO) - dwóch członków Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów (Delegacja składa się z reguły z przewodniczącego/przewodniczącej i wiceprzewodniczącego/wiceprzewodniczącej Komisji Polityki Bezpieczeństwa obu izb – zastępcami, po jednej osobie, są poprzedni przewodniczący tych komisji)<sup>22</sup>.

W zakresie utrzymywania kontaktów z Parlamentem Europejskim właściwe są Delegacja Parlamentarnego Komitetu EFTA, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i misja szwajcarska przy UE w Brukseli.

Jak wcześniej wspomniano Zgromadzenie Federalne posiada także stałe delegacje utrzymujące kontakty z parlamentami krajów sąsiednich: Niemiec<sup>23</sup>, Francji<sup>24</sup>, Włoch<sup>25</sup>, Austrii<sup>26</sup> i Liechtensteinu<sup>27</sup>. Każda z nich składa się z trzech przedstawicieli Rady Narodowej i dwóch Rady Kantonów (oraz takiej samej ilości zastępców), a przy kompletowaniu ich składów bierze się pod uwagę znajomość języków przez poszczególnych kandydatów. Delegacje same się konstytuują i wybierają na dwuletnią kadencję przewodniczącego (przewodniczącą) i wiceprzewodniczącego (wiceprzewodniczącą). Decyzje podejmuje większością głosujących członków.

Wspomniane rozporządzenie przewiduje także możliwość wysyłania przez Zgromadzenie Federalne niestałych delegacji:

- a) do innych międzynarodowych instytucji parlamentarnych i konferencji;
- b) w celu utrzymywania bilateralnych kontaktów z parlamentami państw trzecich.

Delegacje te powoływane są przez:

- 1) przewodniczącego (przewodniczącą) poszczególnej izby, gdy delegacja składać się ma z jednego lub dwóch członków tej samej izby;
- 2) poszczególne Biura, gdy delegacja składać się ma z nie więcej niż dwóch członków tej samej izby;
- 3) przewodniczących (przewodniczące) obu izb, gdy delegacja składać się ma z nie więcej niż dwóch członków Rady Narodowej i Rady Stanu;
- 4) Konferencję Koordynacyjną - gdy delegacja składać się z więcej niż dwóch członków Rady Narodowej i Rady Kantonów.

Zgodnie z art. 174 konstytucji federalnej rząd federalny (Rada Federalna) jest najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji. Jej uprawnieniom w sprawach polityki

zagranicznej poświęcony jest art. 184. Stosownie do zawartych w nim uregulowań, Rada Federalna zajmuje się sprawami zagranicznymi z zachowaniem prawa współdziałania Zgromadzenia Federalnego i reprezentuje Szwajcarię na zewnątrz. Ponadto podpisuje umowy międzynarodowe i je ratyfikuje (przedstawia je Zgromadzeniu do zatwierdzenia)<sup>28</sup>.

Zwrócić należy także uwagę na art. 185 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym Rada Federalna podejmuje działania dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii. Szczególnym uprawnieniem rządu federalnego jest prawo zgłaszania sprzeciwu wobec umów zawieranych z zagranicą przez kantony (art. 186 ust. 3 konstytucji).

Rodzaje umów, do których podpisywania uprawniony jest rząd federalny określa art. 7a ust. 2 ustawy federalnej z dnia 21 marca 1997 r. o organizacji rządu i administracji<sup>29</sup> – są to umowy międzynarodowe o ograniczonym znaczeniu:

- a) które nie nakładają na Szwajcarię żadnych nowych zobowiązań ani nie powodują skutku zrzeczenia się przysługujących praw;
- b) służące wykonaniu umów, które zostały zawarte przez Zgromadzenie Federalne;
- c) dotyczące spraw znajdujących się w kompetencji rządu federalnego i których regulacja wskazana jest w formie umowy międzynarodowej;
- d) kierowane w pierwszej kolejności do władz, regulujące kwestie administracyjno-techniczne i nie powodujące żadnego znaczącego wydatku finansowego.

Rząd federalny składa się z 7 członków<sup>30</sup>. Przewodniczy mu Prezydent Konfederacji wybierany na roczną kadencję przez Zgromadzenie Federalne<sup>31</sup>. Każdy z jego członków kieruje jednym z podległych mu departamentów. W kwestiach polityki zagranicznej Federacji właściwy jest Federalny Departament Spraw Zagranicznych (*Eidgenössisches Departament für auswärtige Angelegenheiten* – EDA).

Wspomniany departament funkcjonuje w oparciu o rozporządzenie organizacyjne z dnia 20 kwietnia 2011 r. o Federalnym Departamencie Spraw Zagranicznych<sup>32</sup> wydane na podstawie art. 43 ust. 2 i art. 47 ust. 2 przywołanej wcześniej ustawy o organizacji rządu i administracji. Jego podstawowym celem jest chronienie interesów polityki zagranicznej Szwajcarii w ramach porządku konstytucyjnego. W szczególności realizuje on następujące cele:

- 1) zabiega o aktywną obecność kraju w stosunkach międzynarodowych, jak i we współdecydowaniu i współorganizacji w istotnych dla Szwajcarii gremiach i organizacjach międzynarodowych;
- 2) zapewnia (we współpracy z innymi departamentami) koherencję polityki zagranicznej Szwajcarii;

3) gwarantuje wysoką jakość i wydajność działań dyplomatycznych i konsularnych;

4) wspiera zrozumienie społeczeństwa dla polityki zagranicznej i jej wpływu na Szwajcarię.

Dla osiągnięcia wspomnianych celów EDA urzeczywistnia następujące funkcje:

- planuje i prowadzi (we współpracy z innymi departamentami) bilateralne i multilateralne stosunki Szwajcarii;
- opracowuje zagadnienia dotyczące kwestii publicznoprawnych i współdziała w przygotowaniu umów międzynarodowych;
- jest odpowiedzialny za pomoc humanitarną Federacji i organizuje (we współpracy z Federalnym Departamentem Gospodarki, Kształcenia i Badań) politykę rozwoju państwa;
- opracowuje (we współpracy z właściwym departamentem) kwestie polityki bezpieczeństwa Szwajcarii.

Ponadto Departament ten jest właściwy dla:

- otworzenia i zamknięcia placówki konsularnej;
- przejścia właściwości dyplomatycznej w danym kraju z jednej misji na drugą;
- reprezentacji Szwajcarii w trybunałach międzynarodowych i instytucjach rozstrzygających spory (z zastrzeżeniem kompetencji innych departamentów).

W strukturze organizacyjnej EDA wyodrębnić można Sekretariat Generalny (*Generalsekretariat* - GS-EDA), Sekretariat Stanu (*Staatssekretariat* - STS) i Dyrekcje:

- 1) Polityczną (PD – *Politische Direktion*),
- 2) Prawa Międzynarodowego (DV – *Direktion für Völkerrecht*),
- 3) Rozwoju i Współpracy (DEZA – *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit*),
- 4) Spraw Europejskich (DEA – *Direktion für europäische Angelegenheiten*),
- 5) Skarg (DR – *Direktion für Ressourcen*),
- 6) Konsularna (KD – *Konsularische Direktion*).

Sekretariat Generalny realizuje zadania określone w art. 42 ustawy o organizacji rządu i administracji<sup>33</sup>, a w szczególności:

1) wspomaga Szefa (Szefową) Departamentu jako członka Rady Związkowej i jako Szefa (Szefową) EDA;

2) planuje, koordynuje, kontroluje i inicjuje zadania Departamentu i towarzyszące im ważne zadania międzynarodowe;

3) planuje, prowadzi i koordynuje informację i komunikację EDA w stosunkach zagranicznych i wewnętrznych;



4) wypełnia zadania, które przekazuje EDA ustawodawstwo, a dotyczące komunikacji krajowej: w szczególności informuje państwo i zagranicę o polityce zagranicznej Szwajcarii i promuje obraz kraju za granicą. Koordynuje swoje działania z działaniami innych federalnych urzędów;

5) sprawuje nadzór na prowadzeniem spraw Szwajcarii za granicą (dyplomatycznym i konsularnym), jak również nad finansowym zarządem EDA;

6) sprawuje nadzór nad zamówieniami publicznymi EDA;

7) zabezpiecza w EDA równość szans w odniesieniu do płci i języka;

8) reprezentuje wewnętrzne struktury odwoławcze EDA;

9) we współpracy z Federalnym Departamentem Spraw Wewnętrznych przedstawia koordynaty polityki zagranicznej w obszarze polityki kulturalnej.

Sekretariat Stanu z kolei (kierowany przez Sekretarza Stanu<sup>34</sup>):

- opracowuje strategie i koncepcje polityki zagranicznej,

- doradza i wspiera Prezydenta Konfederacji w planowaniu, koordynacji i utrzymywaniu kontaktów w zakresie polityki zagranicznej,

- koordynuje działania w zakresie polityki zagranicznej w ramach EDA i pomiędzy departamentami,

- kieruje służbami protokolarnymi.

Dyrekcja Polityczna znajduje się pod kierownictwem Sekretarza Stanu i we współpracy z innymi departamentami:

1) dba o interesy polityki zagranicznej Szwajcarii i o optymalny układ stosunków bilateralnych i multilateralnych;

2) promuje integrację polityczną Szwajcarii w Europie;

3) zapewnia spójność stanowiska szwajcarskiego względem organizacji i gremiów międzynarodowych;

4) zapewnia koordynację polityki zagranicznej w obszarze polityki migracyjnej, gospodarczej, finansowej, środowiskowej, zdrowotnej i naukowej.

Dla realizacji powyższych celów Dyrekcja:

- zabezpiecza i koordynuje stosunki handlowe pomiędzy jednostkami administracji i szwajcarskimi przedstawicielstwami za granicą<sup>35</sup> (udziela szwajcarskim przedstawicielstwom za granicą stosownych informacji);
- w porozumieniu z właściwymi departamentami podejmuje środki polityki pokojowej i interwencje dla ochrony praw człowieka i demokracji oraz zajmuje się kwestiami sankcji;

- współdziała w organizacjach i gremiach międzynarodowych, gdzie przewodnictwo należy do innego departamentu, przy opracowywaniu kwestii politycznych, instytucjonalnych, personalnych i budżetowych;
- opracowuje kwestie związane z pozycją Szwajcarii jako kraju goszczącego organizacje międzynarodowe, jak również z obecnością obywateli (obywatelek) szwajcarskich w organizacjach międzynarodowych;
- prowadzi międzynarodową politykę bezpieczeństwa i rozbrojenia, przyczynia się do kontroli zbrojeń, wspiera kierownictwo departamentu w zakresie zarządzania kryzysowego i kieruje centrum analiz, dokumentacji i planowania, jak również służbami historycznymi.

Dyrekcja Prawa Międzynarodowego zajmuje się kwestiami prawnymi, które dotyczą prawa międzynarodowego i stosunków zewnętrznych Szwajcarii, w tym:

1) zapewnia prawidłową interpretację i stosowanie przepisów prawa międzynarodowego przez władze szwajcarskie;

2) dba o wynikające z prawa międzynarodowego prawa i interesy Szwajcarii;

3) zajmuje się przestrzeganiem i udoskonalaniem praw człowieka;

4) przyczynia się do właściwej interpretacji i stosowania zasad prawa krajowego w polityce zagranicznej.

Dążąc do osiągnięcia wyżej wymienionych celów Dyrekcja podejmuje następujące działania:

- doradza prawnie Radzie Związkowej przy prowadzeniu przez nią polityki zagranicznej;
- uczestniczy w rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności w negocjacjach dotyczących zawarcia i realizacji umów międzynarodowych;
- utrzymuje sąsiedzką i transgraniczną współpracę prawną, a zwłaszcza z Księstwem Liechtenstein;
- nadzoruje procedurę zawierania umów państwowych, prowadzi stosowną dokumentację i wykonuje funkcje depozytariusza;
- wykonuje zadania nadzorcze i wykonawcze w sektorze morskim, stosuje prawo morskie i kieruje delegacją przy Centralnej Komisji ds. Żeglugi na Renie;
- koordynuje walkę z terroryzmem na poziomie polityki zagranicznej;
- ponadto, w domenie jej działania znajdują się następujące obszary:
  - prawa człowieka i międzynarodowe prawo humanitarne (zastrzeżona pozostaje właściwość innych departamentów),

- prawne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego i neutralności,
- prawo dyplomatyczne i konsularne.

Dyrekcja Rozwoju i Współpracy wykonuje zadania, które określa ustawa federalna z dnia 19 marca 1976 r. o międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej<sup>36</sup> oraz ustawa federalna z dnia 24 marca 2006 r. o współpracy z krajami Europy Wschodniej<sup>37</sup>. Dla ich osiągnięcia współpracuje i opracowuje razem z Sekretariatem Stanu ds. Gospodarczych (*Staatssekretariat für Wirtschaft* – SECO) i Federalnym Departamentem Finansów (*Eidgenössisches Finanzdepartement* – EFD) ogólną koncepcję szwajcarskiego wkładu w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju. Ponadto Dyrekcja ta jest odpowiedzialna za pomoc humanitarną Federacji, w tym pomoc w przypadku katastrof za granicą. Kieruje także centrum kompetencyjnym kontaktów i zamówień dla całego Departamentu.

Dyrekcja ds. Europejskich jest stałym centrum kompetencyjnym Federacji w kwestii integracji europejskiej. Realizuje ona w szczególności następujące działania:

- 1) obserwuje i analizuje rozwój integracji europejskiej, przygotowuje decyzje w sprawach integracji europejskiej i instruuje misję Szwajcarii przy Unii Europejskiej;
- 2) przygotowuje umowy z Unią Europejską, negocjuje jej we współpracy z właściwymi organami i koordynuje wdrożenie i dalsze stosowanie umowy;
- 3) obserwuje i analizuje rozwój prawa europejskiego (unijnego);
- 4) koordynuje politykę europejską dla całej administracji federalnej i doradza jej w sprawach integracji europejskiej;
- 5) dostarcza informacji o polityce szwajcarskiej w kwestii integracji europejskiej, integracji europejskiej i prawie unijnym (europejskim).

Dyrekcja ds. Zasobów jest centrum kompetencyjnym i obsługującym EDA w kwestii zasobów. Zabezpiecza wspomniane zasoby, przekazuje adresatom. W tym celu:

- 1) wspiera kierującego EDA w realizacji celów Departamentu przez efektywne wykorzystanie zasobów;
- 2) prowadzi sieć szwajcarskich przedstawicielstw za granicą, która jest dostosowana do potrzeb polityki zagranicznej oraz obywateli szwajcarskich za granicą;
- 3) stwarza warunki dla zorientowanego na wynik i komercyjne operacje gospodarcze kierowane zakładem w szwajcarskich przedstawicielstwach za granicą oraz zapewnia niezbędne instrumenty zarządzania i kontroli;
- 4) wspiera szwajcarskie przedstawicielstwa za granicą w wykonywaniu ich zadań i zapewnia logistyczną i informatyczną komunikację oraz koordynację pomiędzy siecią zewnętrzną i centralą.

W realizacji tych zadań wykonuje czynności, które nie są przekazane innym dyrekcjom:

- zarządza personelem i finansami oraz zapewnia logistykę i usługi telematyczne;
- podejmuje działania dla ochrony i bezpieczeństwa pracowników, mienia i informacji EDA w kraju i za granicą, jak też funkcjonalności administracji w całym Departamencie (zastrzeżone są kompetencje innych departamentów);
- zapewnia orzecznictwo, stosowanie prawa i doradztwo prawne dla EDA (zastrzeżone są kompetencje Dyrekcji Prawa Międzynarodowego i Dyrekcji Rozwoju i Współpracy).

Dyrekcja Konsularna dba o wydajne i przyjazne dla klientów służby konsularne.

Dla realizacji tego celu podejmuje następujące działania:

1) tworzy odpowiednie podstawy dla działania służb konsularnych, które obsługują na całym świecie obywateli szwajcarskich za granicą, jak i zagranicznych odbiorców świadczeń;

2) obsługuje wydziały konsularne za granicą w zakresie świadczenia przez nie usług i dostarcza im niezbędnych instrumentów roboczych;

3) służy jako łącznik i centrum informacyjne pomiędzy przedstawicielstwami zagranicznymi i ich partnerami w kraju i za granicą;

4) prowadzi konsularne sprawy ochrony, jak i interesów obywateli za granicą (zastrzeżona jest kompetencja Federalnego Departamentu Sprawiedliwości i Policji w zakresie pomocy zagranicznej i międzynarodowych porwań dzieci);

5) koordynuje i optymalizuje współpracę w zakresie świadczenia usług konsularnych w ramach Departamentu z innymi władzami federalnymi i gremiami kantonalnymi, jak i z międzynarodowymi partnerami innych ministerstw.

Zadaniem szwajcarskich przedstawicielstw za granicą jest reprezentacja interesów Szwajcarii w krajach przyjmujących i przy organizacjach międzynarodowych. Zapewniają one za granicą spójność polityki zagranicznej. Zasadniczo podlegają Dyrekcji Politycznej.

Służby dyplomatyczne i konsularne Konfederacji Szwajcarskiej działają w oparciu o regulamin z dnia 24 listopada 1967 roku<sup>38</sup>. Zgodnie z jego art. 1 przedstawicielstwami Konfederacji za granicą są misje dyplomatyczne i urzędy konsularne. Misje występują w randze ambasad, a konsulaty dzielą się na konsulaty generalne, konsulaty (zwykłe) i wicekonsulaty. Kierują nimi odpowiednio ambasadorowie lub charge d'affair i konsulowie.

Do zakresu zadań szwajcarskich misji dyplomatycznych za granicą należą:

- 1) ochrona interesów prywatnych obywateli szwajcarskich;

- 2) pomoc w przypadku pozbawienia wolności (m. in. kontakt z władzami państwa przyjmującego, kontakt z zatrzymanym, pomoc prawna);
- 3) inkaso roszczeń, wierzytelności, długów itp.;
- 4) sprawy związane z zastawem (przyjęcie depozytów, spadków, zapisów testamentowych, pieniędzy, papierów wartościowych, dokumentów i innych przedmiotów);
- 5) wydawanie listów żelaznych dla obywateli szwajcarskich (w czasie wojny, zagrożenia wojną, poważnymi niepokojami lub zagrożeniem ich bezpieczeństwa);
- 6) arbitraż w sporach cywilnych i handlowych;
- 7) uwierzytelnianie oficjalnych pieczęci i podpisów;
- 8) certyfikacja prywatnych podpisów obywateli;
- 9) wydawanie potwierdzeń urzędowych;
- 10) wydawanie zaświadczeń według prawa szwajcarskiego;
- 11) prowadzenie rejestru osobowego obywateli szwajcarskich za granicą, którzy przebywają tam dłużej niż 12 miesięcy.

Obecnie Szwajcaria posiada 105 ambasad (37 w Europie<sup>39</sup>, 28 w Azji<sup>40</sup>, 20 w Afryce<sup>41</sup>, 10 w Ameryce Południowej<sup>42</sup>, 8 w Ameryce Północnej i Środkowej<sup>43</sup> i po jednej w Australii i Nowej Zelandii)<sup>44</sup> oraz 11 misji (stałych delegacji) przy organizacjach międzynarodowych<sup>45</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania podkreślić należy, że podobnie jak w innych krajach demokratycznych, także i w Szwajcarii, wśród organów prowadzących politykę zagraniczną najważniejszymi są: parlament federalny, rząd federalny i właściwe ministerstwo. Warto również wspomnieć, że polityka zagraniczna jest jedną z konstytucyjnie określonych domen władz federalnych. Tworzące Konfederację Szwajcarską kantony, rezygnując ze swej suwerenności, przekazały władzom federalnym enumeratywnie wymieniony szereg uprawnień, wśród których znalazło się również prowadzenie polityki zagranicznej<sup>46</sup>.

Niniejszy artykuł nie był poświęcony celom polityki zagranicznej Szwajcarii, jednakże warto na koniec wskazać te cele, środki i maksyma tejże polityki.

Maksyma polityki zagranicznej Konfederacji Szwajcarskiej stanowią<sup>47</sup>:

- 1) neutralność (*Neutralität*),
- 2) solidarność (*Solidarität*) – „jest kompensacją negatywnych efektów neutralności. Jest ona zarówno ludzka (z cierpiącymi ludźmi), jak i kooperatywna (przez międzynarodową współpracę z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi)”<sup>48</sup>;
- 3) uniwersalność (*Universität*) – „Szwajcaria utrzymuje kontakty ze wszystkimi państwami na ziemi, niezależnie od ich rządów lub pozycji we wspólnocie państw”<sup>49</sup>;

4) rozporządzalność (*Disponsibilität*) – to gotowość niesienia pomocy (m.in. mandaty międzynarodowe, wsparcie dla operacji pokojowych, organizacja konferencji)<sup>50</sup>.

Środkiem polityki zagranicznej jest współpraca międzynarodowa (bilateralna lub multilateralna)<sup>51</sup>.

Z kolei cele polityki zagranicznej można podzielić na dwie grupy:

1) narodowe – niepodległość (*Unabhängigkeit*);

2) międzynarodowe:

- usuwanie kontrastów socjalnych,
- poszanowanie praw człowieka,
- promocja demokracji,
- zachowanie podstaw życia,
- bezpieczeństwo i pokój,
- wzmocnienie prawa międzynarodowego<sup>52</sup>.

<sup>1</sup> Tłumaczenie polskie – K. Kociubiński, *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003, s. 263-310.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 85 i 270.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>4</sup> W takich przypadkach kantony w odpowiedni sposób współdziałają w negocjacjach międzynarodowych.

<sup>5</sup> Funkcja ta łączy się z analogicznym obowiązkiem rządu federalnego „zajmowania się sprawami zagranicznymi” (art. 184 konstytucji federalnej) „z zachowaniem prawa współdziałania Zgromadzenia Federalnego, z czego wynikają zwłaszcza obowiązki szerokiego informowania parlamentu o biegu spraw międzynarodowych”. Zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 318.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (AS **2003** 3543). Skrót „AS” pochodzi od nazwy publikatora: „Amtliche Sammlung des Bundesrechts”.

<sup>7</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (AS **2003** 3623).

<sup>8</sup> Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (AS **2003** 3645).

<sup>9</sup> Pozostałe komisje parlamentarne to: Komisja ds. Nauki, Edukacji i Kultury, ds. Zabezpieczenia Społecznego

i Ochrony Zdrowia, ds. Środowiska, Panowania Przestrzennego i Energetyki, Polityki Bezpieczeństwa, ds. Transportu i Telekomunikacji, ds. Gospodarki i Opłat, Polityki Państwa i Pytań Prawnych.

<sup>10</sup> C. Sommaruga (przewodnicząca), R. Büchel (wiceprzewodniczący), A. Aebi, Y. Estermann, J. Fehr, D. Fiala, C. Friedl, F. John-Calame, C. Lüscher, C. Markwalder, C. Mörgeli, T.A. Moser, G. Müller, W. Müller, M. Naef, J. Neiryneck, E. Nussbaumer, R. Quadranti, G. Pfister, M. Reinmann, K. Riklin,

P. Rusconi, E. Schneider-Schneiter, L. Stamm, M. Tornare (stan na 08.06.2015) -

<http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/Documents/kommissionen-d.pdf>

[dostęp: 13.07.2015].

<sup>11</sup> F. Gutzwiller (przewodniczący), C. Levrat (wiceprzewodniczący), D. Berberat,, P. Bischof, I. Bischofberger, R. Eberle, J. Eder, J.-R. Fournier, H. Germann, K. Keller-Sutter, L. Maury Pasquier, L. Recordon, A. Seydoux-Christe (stan na 08.06.2015) – Ibidem.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 3 Regulaminu Rady Narodowej jej członek nie może zasiadać jednocześnie w więcej niż dwóch stałych komisjach.

<sup>13</sup> Prawo szwajcarskie wymieniając różne funkcje państwowe dokonuje wyraźnego rozróżnienia obu płci: Präsident/Präsidentin, Vizepräsident/Vizepräsidentin, Richter/Richterinnen itd.

<sup>14</sup> [http://www.parlament.ch/D/ORGANE-](http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/LEGISLATIVKOMMISSIONEN/KOMMISSIONEN-APK/Seiten/default.aspx)

[MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/LEGISLATIVKOMMISSIONEN/KOMMISSIONEN-APK/Seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/LEGISLATIVKOMMISSIONEN/KOMMISSIONEN-APK/Seiten/default.aspx)

[dostęp: 13.07.2015].

<sup>15</sup> [http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-](http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-legislativkommissionen/aussenpolitische-kommission-apk/Seiten/default.aspx)

[legislativkommissionen/aussenpolitische-kommission-apk/Seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-legislativkommissionen/aussenpolitische-kommission-apk/Seiten/default.aspx) [dostęp: 13.07.2015].

16 Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes vom 28. September 2012 (AS **2012** 5365).

<sup>17</sup> P.F. Veillon (przewodniczący), P. Bieri, I. Cassis, F. Gutzwiller, C. Janiak, M. Kiener Nellen, L. Maier-Schatz, F. Müri, - [http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/](http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/INTERPARLAMENTARISCHE-UNION/Seiten/default.aspx)

[INTERPARLAMENTARISCHE-UNION/Seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/DEL-ER/Seiten/default.aspx) [dostęp: 13.07.2015].  
<sup>18</sup> D. Fiala (przewodnicząca), A. Bugnon, A. Gross, A. Heer, L.M. Pasquier, U. Schwaller – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/DEL-ER/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>19</sup> K. Riklin (przewodnicząca), T. Aeschi, D. Berberat, I. Cassis, K. Graber – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/EFTA-EP/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>20</sup> D. Fathi (przewodniczący), D. Berberat, M. Bernasconi, A. Bugnon, C. Levrat, A. Seydoux-Christe – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/APF/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>21</sup> A. Aebi (przewodniczący), C. Egerszegi-Obrist, I. Glanzmann-Hunkeler, M. Kiener Nellen, A. Kuprecht, F. Lombardi – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/APF/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>22</sup> H. Hess (przewodniczący), C. GalladéT. Hurter, A. Kuprecht - <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/NATO-PV/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

23 K. Riklin (przewodnicząca), A. Amstutz, M. Chopard-Acklin, R. Eberle, J. Eder, A. Fetz, R. Imoberdorf, M. Naef, M. Reimann, D. Schneeberger - <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/DEUTSCHER-BUNDESTAG/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>24</sup> A. Seydoux-Christe (przewodnicząca), A. Bugnon, R. Comte, C. Darbellay, D. Fathi, P-A. Fridez, L.M. Pasquier, T. Minder, Y. Nidegger,, M. Tornare – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/Franzoesisches-Parlament/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].

- <sup>25</sup> A. Marra (przewodniczący), F. Abate, S. Engler, C. Janiak, F. Lombardi, G. Merlini, C. Pardini, L. Quadri, K. Riklin, P. Rusconi – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/ITALIENISCHES-PARLAMENT/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].
- <sup>26</sup> S. Leutenegger Oberholzer (przewodnicząca), P. Bruderer Wyss, C. Friedl, B. Häberli-Koller, K. Keller-Sutter, A. Kuprecht, L. Meier-Schatz, W. Müller, T. Müller, L. Reimann – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/OESTERREICHISCHES-PARLAMENT/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].
- <sup>27</sup> S. Leutenegger Oberholzer (przewodnicząca), P. Bruderer Wyss, T. Brunner, R. Büchel, C. Friedl, B. Häberli-Koller, K. Keller-Sutter, A. Kuprecht, L. Meier-Schatz, W. Müller – <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/LANDTAG-LIECHTENSTEIN/Seiten/default.aspx> [dostęp: 13.07.2015].
- <sup>28</sup> Art. 166 ust. 2 konstytucji: „Wyraża ono [Zgromadzenie Federalne – przyp. aut] zgodę na umowy międzynarodowe; wyłączone są umowy, dla których zawarcia właściwa jest Rada Federalna, na podstawie ustawy lub umowy międzynarodowej”. Zob. *Konstytucja federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 92.
- <sup>29</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (AS **1997** 2022).
- <sup>30</sup> Obecnie: A. Berset, D. Burkhalter, D. Leuthard, U. Maurer, J.N. Schneider-Amman, S. Sommaruga (Prezydent Federalna), E. Widmer-Schlumpf – <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> [dostęp 13.07.2015].
- <sup>31</sup> S. Sommaruga (2015). Od roku 2000 (pod rządami nowej konstytucji federalnej) urząd ten piastowali: A. Ogi (2000), M. Leuenberger (2001), K. Villiger (2002), P. Couchepin (2003), J. Deiss (2004), S. Schmid (2005), M. Leuenberger (2006), M. Calmy-Rey (2007), P. Couchepin (2008), H.-R. Merz (2009), D. Leuthard (2010), M. Calmy-Rey (2011), E. Widmer-Schlumpf (2012), U. Maurer (2013) i D. Burkhalter (2014) – <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundespraesidium/bundespraesidenten-und-schweizer-geschichte/praesidenten-seit-1848-liste.html> [dostęp: 13.07.2015].
- <sup>32</sup> Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departament für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 (AS **2011** 1631).
- <sup>33</sup> Sekretariat Generalny wspomaga Szefa (Szefową) Departamentu w planowaniu, organizowaniu i koordynacji działalności Departamentu.
- <sup>34</sup> Do jego zadań należy m. in. (art. 6 ust. 2 ww. rozporządzenia o organizacji departamentu):
- doradzanie zwierzchnikowi EDA we wszystkich kwestiach polityki zagranicznej;
  - reprezentowanie na zewnątrz (wewnątrz) zwierzchnika EDA (ma wówczas rozległe kompetencje nakazowe wobec Dyrektorów);
  - koordynowanie stosunków z Unią Europejską i realizowanie przynależnych wewnątrz-departamentowych funkcji nadzorczych i koordynacyjnych wobec administracji federalnej.
- <sup>35</sup> Z zastrzeżeniem tych sektorów, w których jednostki administracyjne na gruncie specjalnych regulacji kontaktują się bezpośrednio ze szwajcarskimi przedstawicielstwami za granicą.
- <sup>36</sup> Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (AS **1977** 1352).



<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (AS **2007** 2387).

<sup>38</sup> Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24. November 1967 (AS **1967** 1994).

<sup>39</sup> Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Gruzja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Kosowo, Liechtenstein, Luksemburg, Łotwa, Macedonia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Ukraina, Węgry, Wielka Brytania i Włochy.

<sup>40</sup> Arabia Saudyjska, Bangladesz, Chiny, Filipiny, Indie, Indonezja, Iran, Izrael, Japonia, Jordania, Katar, Kazachstan, Kirgistan, Korea Pd., Kuwejt, Liban, Malezja, Myanmar, Nepal, Pakistan, Singapur, Sri Lanka, Syria, Tajlandia, Turcja, Uzbekistan, Wietnam i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

<sup>41</sup> Algieria, Angola, Egipt, Etiopia, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Libia, Madagaskar, Maroko, Mozambik, Nigeria, RPA, Senegal, Sudan, Tanzania, Tunezja, Wybrzeże Kości Słoniowej i Zimbabwe.

<sup>42</sup> Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Paragwaj, Peru, Urugwaj i Wenezuela.

<sup>43</sup> Dominikana, Gwatemala, Haiti, Kanada, Kostaryka, Kuba, Meksyk i USA.

<sup>44</sup> *Verzeichnis der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz sowie der Kooperationsbüros der Entwicklungszusammenarbeit* - publikacja Federalnego Departamentu Spraw Zagranicznych dostępna online pod adresem:

[http://www.eda.ch/etc/medialib/downloads/edazen/rep.Par.0009.File.tmp/BB\\_2013\\_11\\_21\\_1715.pdf](http://www.eda.ch/etc/medialib/downloads/edazen/rep.Par.0009.File.tmp/BB_2013_11_21_1715.pdf) [dostęp: 13.07.2015].

<sup>45</sup> Misja przy Unii Europejskiej (Bruksela); Stałe Przedstawicielstwo przy Radzie Europy (Strasburg); Stałe Przedstawicielstwo przy Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, przy Międzynarodowym Funduszu Rozwoju Rolnictwa, jak również przy Światowym Programie Żywnościowym w Rzymie (Wiedeń); Misja Przy Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (Bruksela); Delegacja przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Paryż); Delegacja przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Wiedeń); Stała Delegacja przy Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (Paryż); Stała Misja przy Organizacji Narodów Zjednoczonych (Nowy Jork); Stała Misja przy Biurze ONZ i innych organizacji międzynarodowych w Genewie; Stałe Przedstawicielstwo przy ONZ i organizacjach międzynarodowych (Wiedeń) i Stała Misja przy Światowej Organizacji Handlu i Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu (Genewa). Zob. <http://www.eda.ch/eda/de/home/rep/intorg.html> [dostęp: 13.07.2015].

<sup>46</sup> W artykule pomięto kwestie wpływu kantonów na politykę zagraniczną Szwajcarii.

<sup>47</sup> S. Moeckli, *Das politische System der Schweiz verstehen. Wie es funktioniert – Wer partizipiert – Was resultiert*. Altstätten 2008, s. 138.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 139.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 139-140.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>52</sup> Ibidem.

## Bibliografia

### Źródła i literatura

Kociubiński K., *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003.

*Konstytucja federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999r.*, tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

Moeckli S., *Das politische System der Schweiz verstehen. Wie es funktioniert – Wer partizipiert – Was resultiert*. Altstätten 2008.

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.

### Akty prawne

Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (AS 2003 3543).

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (AS **2003** 3623).

Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (AS **2003** 3645).

Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (AS **1977** 1352).

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (AS **1997** 2022).

Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (AS **2007** 2387).

Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes vom 28. September 2012 (AS **2012** 5365).

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departament für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 (AS **2011** 1631).

Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24. November 1967 (AS **1967** 1994).

### Internet

<http://www.admin.ch>

<http://www.eda.ch>

<http://www.parlament.ch>

**Dr Tadeusz Branecki**: doktor nauk prawnych UMCS (2007), obecnie Dziekan Wydziału Administracji, Nauk Społecznych i Nauk o Zdrowiu Studium Generale Sandomiriense Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu. Zajmuje się badaniami z zakresu historii ustroju i prawa, przede wszystkim szwajcarskiego. E-mail: brantade@o2.pl.





## **Pozycja prawna powiatowej rady rynku pracy (daw. zatrudnienia) po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

### **Legal Position of the District Council of the Labor Market (Formerly the Employment Council) After the Amendment of the Act on Employment Promotion and Labor Market Institutions**

przesłanie tekstu 13 lipca 2015 r., ocena 9 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł przedstawia prawną pozycję instytucji powiatowej rady rynku pracy – jej kompetencji, organizacji i funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wynikających z nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z marca 2014 r.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, powiatowa rada rynku pracy, samorząd powiatowy

#### **Abstract**

The article presents the legal position of the institutions of the district council of the labor market - its competence, organization and functioning, with particular emphasis on the changes resulting from the amendment of the Act on employment promotion and labor market institutions in March 2014.

**Keywords:** council of the labor market, local self-government, unemployment

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>1</sup>, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Enumeratywny (ustawodawca nie posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że wyliczenie to posiada charakter zamknięty) katalog zadań samorządu powiatu w wyżej wskazanym zakresie zawiera art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (u.p.z.i.r.p.)<sup>2</sup>. Zadania te mają charakter zadań własnych wobec braku wyraźnego przepisu tej ustawy, który by nakładał na samorząd powiatu realizację zadań z zakresu administracji rządowej na polu rynku pracy<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 4

ustawy o samorządzie powiatowym ustawy szczególne mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Zadania samorządu powiatowego można podzielić na dwie grupy: zadania o charakterze organizacyjnym i zadania o charakterze wykonawczym. Do tej pierwszej grupy zaliczyć można zadania polegające w szczególności na:

- opracowywaniu programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- inicjowaniu usług rynku pracy;
- tworzeniu klubów pracy, szkoleniach i przygotowaniu zawodowym dorosłych, projektach pilotażowych, organizowaniu szkoleń dorosłych.

Zadania o charakterze wykonawczym dotyczą przede wszystkim:

- pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- udzielania informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie;
- rejestrowania bezrobotnych i poszukujących pracy;
- przyznawania i wypłacania zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia, usług i instrumentów rynku pracy etc.<sup>4</sup>

Na podstawie art. 9 ust. 2 u.p.z.i.r.p. zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy realizowane są przez powiatowe urzędy pracy. Przepis ten stanowi o ustawowym przekazaniu określonych kompetencji. Kompetencje te mają charakter wyłączny – w tym znaczeniu, iż realizacja wchodzących w ich zakres obowiązków określonych wprost w art. 9 ust. 1 ustawy powierzona została powiatowym urządům pracy z wyłączeniem innych podmiotów<sup>5</sup>.

Powiatowe urzędy pracy wchodzą w skład powiatowej administracji zespolonej. Zgodnie z zasadą zespolenia, podobnie jak na szczeblu wojewódzkim, w powiatach istnieje powiatowa administracja zespolona. Jej status i struktura są jednak odmienne od statusu i struktur zespolonej administracji w województwie przede wszystkim dlatego, że administracja zespolona w województwie obejmuje wyłącznie administrację rządową, a samorząd wojewódzki działa odrębnie od administracji rządowej. W powiecie natomiast administrację zespoloną tworzą podmioty administracji rządowej wraz z podmiotami administracji samorządowej. Według ustawy administrację tę stanowią łącznie:

a) podmioty samorządowe: starostwo powiatowe i powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz

b) podmioty administracji rządowej, którymi są jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Do jednostek administracji rządowej w powiecie należą: Policja, Państwowa Straż Pożarna, powiatowe inspektoraty weterynarii i państwowe inspektoraty nadzoru budowlanego<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym organem zwierzchnim wobec powiatowej administracji zespolonej jest starosta, a nie zarząd powiatu, co oznacza, że zespolenie administracji zostało „połączone” z pozycją starosty<sup>7</sup>. Konstrukcja prawna zespolenia w administracji publicznej uznawana jest z zasadą organizacyjną aparatu administracyjnego. Posiada długą historię, wywodzona jest z czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a następnie epoki napoleońskiej, gdy jej wzorem był urząd prefekta. Konstrukcja zespolenia ma istotny wpływ na kształt struktur organizacyjnych w administracji rządowej; na to, który organ tej administracji działa we własnym imieniu oraz komu i na jakich zasadach podlega. Wpływa także na rozwiązania organizacyjno-ustrojowe samorządu powiatowego poprzez przypisanie powiatowi zadań związanych z zapewnieniem wykonywania zadań powiatowych służb, inspekcji i straży, ustanowienie starosty ich zwierzchnikiem i ustanowienie form tego zwierzchnictwa oraz ustawowe określenie „powiatowej administracji zespolonej”<sup>8</sup>.

W wyniku zespolenia administracji publicznej (samorządowej i rządowej) w powiecie dochodzi do kolejnego zatarcia granic pomiędzy zadaniami administracji samorządowej i rządowej, i organami zobowiązanymi do ich prawidłowego wykonania (czuwania nad takim ich wykonywaniem), wreszcie do podwójnego podporządkowania powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>9</sup>.

W zakresie administracji urzędów pracy, na podstawie art. 9 ust. 5 u.p.z.i.r.p. starosta powołuje i odwołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy, wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. W myśl art. 9 ust. 7 u.p.z.i.r.p. starosta może pisemnie upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Natomiast utworzenie, likwidacja lub zmiana obszaru powiatowego urzędu pracy zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.z.i.r.p. wymaga zgody ministra właściwego do spraw pracy. W przypadku tej administracji występuje zespolenie osobowe i kompetencyjne, a także zespolenie finansowe. Statut urzędów pracy ustala rada powiatu – występuje więc również zespolenie organizacyjne częściowe<sup>10</sup>.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności

gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Pojęcie dialogu i współpracy jawi się z jednej strony jako płaszczyzna wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do tych podmiotów, z drugiej zaś jako obowiązek umożliwienia tym podmiotom czynnego uczestnictwa w procesie kształtowania zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nie będzie to więc tylko takie działanie (funkcja) państwa, które ograniczają się do tworzenia warunków funkcjonowania i ochrony mechanizmów rynkowych oraz kojarzenia interesów prywatnych z interesami publicznymi. Państwo będzie musiało uczestniczyć w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej w taki sposób, aby swoim działaniem nie ograniczać możliwości innym podmiotom gospodarczym (osobom fizycznym i prawnym)<sup>11</sup>. Art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy gwarantuje, iż polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach m.in. działalności rad zatrudnienia (obecnie rad rynku pracy). Uznać należy to za wyraz demokratycznego ustroju wolnorynkowego oraz realizacji norm zamieszczonych w Konstytucji RP.

Rady zatrudnienia funkcjonują jako zinstytucjonalizowana forma dialogu społecznego. Jednakże nie jest to instytucja nowa, gdyż istniała już na gruncie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 roku<sup>12</sup>. Art. 22 u.p.z.i.r.p. stanowił podstawy prawne funkcjonowania Naczelnej Rady Zatrudnienia oraz wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia. Tematem rozważań w niniejszym artykule jest instytucja powiatowej rady zatrudnienia, stąd też pomijam w rozważaniach aspekt funkcjonowania rady na poziomie centralnym i regionalnym. Powiatowa rada zatrudnienia jest organem opiniodawczo-doradczym starosty w sprawach polityki prawa pracy. W nawiązaniu do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>13</sup>, w miejsce powiatowej rady zatrudnienia ustanowiona została powiatowa rada rynku pracy, która pozostała organem opiniodawczo-doradczym starosty, jednakże nieznacznie zmodyfikowano jej kompetencje i sposób jej kreowania.

Powiatowa rada rynku pracy posiada kompetencje zbliżone do jej wojewódzkiego odpowiednika, do jej zadań należy m.in.:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiecie, ocena racjonalności gospodarki środkami pracy;
- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowania innych fakultatywnych zadań;

- opiniowanie opracowywanych przez powiatowy urząd pracy propozycji przeznaczania środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu i sprawozdań z ich wykorzystania,
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie.

Ważnym zadaniem powiatowej rady rynku pracy jest ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowego urzędu pracy. Przed nowelizacją, powiatowa rada zatrudniania posiadała uprawnienie dotyczące wnioskowania o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy. Obecnie może jedynie opiniować wnioski o jego odwołanie; zmianę należy ocenić krytycznie, gdyż jest to ogranicza to możliwość wyciągnięcia konsekwencji przez radę z tytułu negatywnej oceny działalności urzędu. Uzyskanie przez starostę opinii powiatowej rady rynku pracy w sprawie odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy ma charakter obligatoryjny; nie jest ona wymagana jedynie w przypadkach przewidzianych w art. 52 i 53 kodeksu pracy, oraz w przypadku odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy na jego wniosek. Wcześniej, od 1 listopada 2005 r. odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy wymagało dodatkowej zgody powiatowej zatrudnienia wyrażone większością co najmniej 2/3 składu rady, od 26 października 2007 r. już tylko wyrażenia opinii przez radę<sup>14</sup>. Powiatowe rady rynku pracy opiniują również celowość realizacji programów specjalnych, proponowane przez starostę zmiany realizacji programów specjalnych, celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, powiatowa rada zatrudnienia jest wyłącznie organem opiniodawczo-doradczym starosty w sprawach polityki rynku pracy. Jest również organem w istocie powoływanym przez starostę i jemu podległym, dlatego też nie jest organem współdziałającym w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a.<sup>15</sup> Art. 106 k.p.a. reguluje zagadnienie instytucji współdziałania organów administracji publicznej w prawie procesowym. Procedura współdziałania znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji przez właściwy organ administracji publicznej od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), a jednocześnie nie wyłącza stosowania art. 106. Jako motywy ustanowienia obowiązku współdziałania wskazywana jest zgodnie z w literaturze chęć rozszerzenia kręgu podmiotów uczestniczących we współdecydowaniu o kreślonym problemie mającym charakter kompleksowy; jednocześnie wskazana jest mozaika form współdziałania wprowadzona przepisami nakazującym działać „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu”, „po zasięgnięciu opinii”<sup>16</sup>. W takiej sytuacji organ



właściwy do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający. Tryb współdziałania organów nie znajduje natomiast zastosowania w sytuacjach, gdy przepisy prawa materialnego uzależniają wydanie decyzji od przedstawienia właściwemu organowi przez stronę stosownych opinii, uzgodnień czy pozwoleń wydanych przez inne organy administracji<sup>17</sup>. Sformułowanie „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ” należy rozumieć wyłącznie w sensie procesowym, tzn., że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji. Zwrot powyższy nie może być natomiast odczytywany jako ustanawiający jakąkolwiek zależność treściową (materialną) decyzji administracyjnej od stanowiska innego organu czy też związanie organu wydającego decyzję treścią tego stanowiska, bowiem nie jest ono wiążące dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie<sup>18</sup>. Użyte w przepisie art. 106 § 1 sformułowanie „inny organ” nie oznacza li tylko organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., lecz każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania<sup>19</sup>. Zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Organ prowadzący postępowanie „główne” może zatem wydać decyzję administracyjną dopiero w chwili, gdy powyższe postanowienie jest ostateczne. Wydanie przez organ decyzji w sprawie, w której brak ostatecznego postanowienia organu współdziałającego, przesądza o wadliwości, która powinna stać się przyczyną uchylecia decyzji w postępowaniu odwoławczym. Niezasięgnięcie stanowiska innego organu stanowi kwalifikowaną wadliwość postępowania, będącego podstawą do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną w oparciu o art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.<sup>20</sup> Nie będzie natomiast podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w oparciu o art. 156 § 1 k.p.a., gdyż nie stanowi rażącego naruszenia prawa<sup>21</sup>. Art. 106 k.p.a. dotyczący procesowego współdziałania organów administracji publicznej nie odnosi się jednakże do organów powiązanych zależnością służbową, pozostających w stosunku nadrzędności i podporządkowania organizacyjnego. Przepis ten nie będzie miał zastosowania w sytuacji, gdy zarówno do wydania decyzji w postępowaniu głównym, jak i wydania uzgodnienia (zajęcia stanowisk) uprawniony jest ten sam organ, a więc będzie stosowany wyłącznie w wypadkach, gdy organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany lub uprawniony do dokonania uzgodnienia lub zasięgnięcia opinii innego organu<sup>22</sup>.

Stąd też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, że powiatowa rada zatrudnienia jako organ w istocie powoływany przez starostę i podległy staroście, nie

będzie organem współdziałającym, a to oznacza, że brak opinii powiatowej rady zatrudnienia nie będzie podstawą do uchylenia decyzji starosty o umorzeniu należności (umorzenia pożyczki z Funduszu Pracy), który przed podjęciem decyzji obowiązany jest zasięgnąć opinii powiatowej rady zatrudnienia<sup>23</sup> (co wynika z art. 76 ust. 7 u.p.z.i.r.p.). Decyzja taka niewątpliwie będzie wadliwa, nie nosić będzie jednak za sobą sankcji powodującej jej nieważność bądź konieczność wznowienia postępowania. Sądy w swoich uzasadnieniach powołują się na to, że pod względem ustrojowym i organizacyjnym organy współdziałające w wykonywaniu swoich uprawnień mają być organami równorzędnymi, posiadającymi samodzielne i autonomiczne kompetencje. Stąd też w przypadku, gdy współdziałającym miałby być organ podległy organowi decyzyjnemu, wydaje się, że chociażby ze względów ekonomii procesowej, współdziałanie w trybie przewidzianym przez k.p.a. jest zbyteczne. Osobiście jednak nie podzielam tego stanowiska. Moim zdaniem, współdziałanie jest rzeczywiście zbyteczne wyłącznie, gdy mamy do czynienia w istocie z tym samym organem, np. jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu miałby zasięgać opinię/uzgadniać daną sprawę z właściwym miejscowo starostą, którym jest jednocześnie z mocy prawa. Wykładnię w myśl, której wyłączenie ze współdziałania dotyczyć ma również organów podległych, uważam za zbyt szeroką i dezawuuującą sens istnienia ciał doradczych istotnych z punktu widzenia dialogu społecznego; jest to niewątpliwie wypaczenie woli ustawodawcy.

W skład powiatowej rady rynku pracy wchodzi osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu:

- terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji<sup>24</sup>, tzn. zgodnie z art. 6 tejsze ustawy zrzeszają zasadniczo więcej niż 300.000 członków (z zastrzeżeniami) będących pracownikami oraz działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)<sup>25</sup>;

- społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych;

- organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Przed nowelizacją w skład powiatowej rady zatrudnienia wchodziły również osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu jednostek samorządu terytorialnego. Po nowelizacji, znacznie ograniczono możliwość powoływania przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego w skład rady. Starosta może więc powołać w skład rady rynku pracy wyłącznie trzech przedstawicieli spośród organów

jednostek samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tej rady. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, powiatowa rada pracy winna być miejscem dialogu przede wszystkim właśnie z partnerami społecznymi, natomiast zgodnie z dotychczasowym uregulowaniem prawnym, jeżeli starosta skorzystał z takiej możliwości, większość w niej stanowić mogli np. radni i wójtowie gmin. Taki też cel przyświecał wnioskodawcom projektu nowelizacji. W uzasadnieniu projektu można przeczytać, że zmiany te miały na celu zwiększenie roli partnerów społecznych w procesie zarządzania środkami Funduszu Pracy, programowania i monitorowania polityki rynku pracy. Celem wprowadzonych zmian, co zaakcentowane zostało w uzasadnieniu do rządowego projektu z dnia 18 listopada 2013 r. nowelizacji u.p.z.i.r.p. (druk nr 1949) było także ograniczenie liczebności rady oraz podmiotów reprezentowanych w radzie, aby tym samym zwiększyć sprawność funkcjonowania tego gremium<sup>26</sup>.

Tryb powołania członków powiatowej rady rynku pracy spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione organizacje składa się z trzech etapów. W pierwszym, starosta zwraca się w formie pisemnej do organów i organizacji o zgłoszenie kandydata do rady rynku pracy w terminie 15 dni roboczych od dnia otrzymania zaproszenia. W drugim etapie, organy i organizacje zgłaszają kandydatów załączając do zgłoszenia opis kariery zawodowej kandydata oraz informacje potwierdzające osiągnięcia i doświadczenia w zakresie rynku pracy. W trzecim etapie, starosta wydaje odpowiednie zarządzenie o powołaniu powiatowej rady rynku pracy, informuje organy i organizacje, w terminie 30 dni roboczych od dnia zakończenia przyjmowania zgłoszeń, o terminie posiedzenia inauguracyjnego. Członek rady rynku pracy może zostać odwołany na wniosek organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady oraz z inicjatywy starosty, po zasięgnięciu opinii organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady. Ustawodawca nie rozstrzyga jednak, do kogo ten wniosek należy zgłosić oraz jakie okoliczności mogą uzasadniać jego złożenie. Biorąc pod uwagę to, iż podmiotem uprawnionym do powołania jest starosta, będzie on również kompetentny w sprawach związanych z odwołaniem. Ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „członek rady może zostać odwołany”, przyjmując należy, iż odrzucenie wniosku bądź jego uwzględnienie leży w sferze uznania organu uprawnionego do odwołania. Starosta jest uprawniony do odwołania członka rady rynku pracy także z własnej inicjatywy. W tym przypadku potrzebne jest jednak uprzednie zasięgnięcie opinii podmiotu zgłaszającego kandydata na członka rady. Opinia, zgodnie ze swoim charakterem prawnym, nie wiąże, jednakże jej przedstawienie powinno poprzedzać podjęcie decyzji o odwołaniu, stanowiąc warunek prawidłowego odwołania. Ze względu na brak przyczyn odwołania, wydaje się, iż

pojawiać się może niebezpieczeństwo zbyt częstej rotacji składu rady rynku pracy. Wobec tego, niewskazanie obiektywnych przesłanek odwołania członka rady ocenić należy dość krytycznie. Problem jest tym bardziej widoczny, gdyż ustawodawca nie rozstrzyga o prawie odwołania się od decyzji organu odwołującego członka rady rynku pracy<sup>27</sup>.

Starosta może zapraszać do udziału w posiedzeniach powiatowej rady rynku pracy przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie rynku pracy, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć. Członkowie powiatowej rady rynku pracy nie otrzymują wynagrodzenia za swoją pracę, jednakże na wniosek członków zamieszkałych poza miejscowością, w której odbywają się obrady rady, koszty ich przejazdów są refundowane ze środków Funduszu Pracy przez starostę. Ze środków Funduszy Pracy mogą być też finansowane również koszty szkoleń członków rady. Pracodawcy są obowiązani zwolnić pracownika od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach rady. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

Zgodnie z ustawą, na czele rady stoi przewodniczący, wybierany spośród swoich członków na czas trwania kadencji<sup>28</sup>. Sposób jego wyboru oraz kompetencje doprecyzowuje rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej, które stanowi, że przewodniczący rady rynku pracy w szczególności: ustala przedmiot i termin obrad rady, przewodniczy obradom rady, reprezentuje radę w kontaktach z innymi organami i instytucjami, zaprasza na posiedzenia rady przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie, inicjuje i organizuje prace rady. Rozporządzenie przewiduje również instytucję wiceprzewodniczącego rady. Wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuje w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, przy obecności przynajmniej połowy członków rady rynku pracy. Przewodniczący zwołuje posiedzenia rady rynku pracy z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy liczby członków rady. Posiedzenia rady odbywają się co najmniej raz na kwartał, jednakże w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość uzyskania opinii członków rady w trybie obiegowym. Uchwały w sprawach wymagających opinii rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków rady, natomiast w przypadku równej ilości głosów – decydujący głos należy do przewodniczącego. Głosowania rady mają charakter jawny, ale w przypadku umotywowanego wniosku członka rady przewodniczący zarządza głosowanie tajne<sup>29</sup>.

Kadencja powiatowej rady rynku pracy trwa 4 lata. Nowelizacja z 14 marca 2014 r., która wprowadziła w miejsce rad zatrudnienia rady rynku pracy nie spowodowała jednak

rozwiązania dotychczasowych rad *ex lege* i konieczności powołania rady rynku pracy. Art. 14 ustawy nowelizującej zawiera przepis przejściowy, który stanowi, iż do momentu powołania rady rynku pracy, zadania tych rad wykonują rady zatrudnienia, działające w składzie i na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych<sup>30</sup>. Przepisy przejściowe, zwane również w teorii prawa, przepisami intertemporalnymi, są niezbędne z uwagi na bardzo częste zmiany w przepisach prawa administracyjnego. Wśród nich można wyróżnić kilka ważnych kategorii: przepisy znoszące dotychczasowe sytuacje prawne, przepisy przekształcające dotychczasowe sytuacje prawne według nowej ustawy, przepisy utrwalające dotychczasowe sytuacje prawne, przepisy pozwalające na wywodzenie z sytuacji dotychczasowych innych skutków niż założone w nowej regulacji prawnej, przepisy wypowiedzające się co do losu aktów wykonawczych. Normy przejściowe odgrywają bardzo istotną rolę w systemie prawa administracyjnego i w odpowiedniej skali są niezwykle potrzebne<sup>31</sup>. W obliczu zmian ustawowych, wynikających z nowelizacji z dnia 14 marca 2014 r., należałoby się zastanowić, czy wprowadzenie przepisu przejściowego stanowiącego, iż do momentu powołania rady rynku pracy, działa rada zatrudnienia w składzie i na zasadach dotychczasowych, było właściwe. Zwłaszcza, patrząc z praktycznego punktu widzenia, trudno wyobrazić sobie sytuację, w jakiej starostowie dążyć będą do przyspieszenia procedury powołania nowej rady, w związku z koniecznością istotnego odpolitycznienia składu rady.

Techniczną obsługę powiatowej rady rynku pracy zapewnia powiatowy urząd pracy. Może jednak się zdarzyć, że powiatowy urząd pracy obejmuje swoim obszarem działania kilka powiatów, będąc współfinansowanym z budżetów tych powiatów. Taką możliwość gwarantuje art. 9a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który stanowi podstawę prawną dla utworzenia jednego powiatowego urzędu pracy dla kilku powiatów. Wówczas powiat, którego jednostką organizacyjną jest urząd, otrzymuje dotacje celowe na wydatki bieżące z innych powiatów, w skład których nie wchodzi urząd. W każdej sytuacji finansowanie ma charakter obligatoryjny. Podstawę prawną owej współpracy stanowi dwustronne porozumienia<sup>32</sup>. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 23 ust. 8 przewiduje, że w takiej sytuacji, gdy powiatowy urząd pracy realizuje zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej na obszarze przekraczającym granice powiatu, wówczas tworzy się jedną powiatową radę rynku pracy. Powoływana ona jest przez starostę sprawującego zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy, w porozumieniu ze starostą powiatu dotującego. Przepisy w tym zakresie są mocno nieprecyzyjne, jak dowodzi praktyka – przedstawiciele rad zatrudnienia domagali się zmian ustawowych

w tym zakresie, wynika to z „Analizy działalności rad zatrudnienia i ich wpływu na kształtowanie polityki rynku pracy w okresie 2004-2008” przygotowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Proponowane zmiany nie zostały jednak uwzględnione przy okazji ostatniej nowelizacji.

Rady zatrudnienia, a obecnie rady rynku pracy utworzone blisko dwadzieścia lat temu powstały jako organ opiniodawczo-doradczy, mający stanowić zinstytucjonalizowaną formę prowadzenia dialogu społecznego przez organy obowiązane do polityki z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Zakres ich uprawnień przesądza, iż wypracowane przez nie opinie, rozwiązania, nie mają charakteru wiążącego, jednakże często stanowią ważne wskazanie dla organów zatrudnienia. Zmiany wprowadzone nowelizacją z 14 marca 2014 r., nie dokonały rewolucji, zmiana nazwy instytucji nie poszła za istotnym zwiększeniem jej kompetencji (wręcz w pewnym zakresie po raz kolejny zostały one okrojone – w zakresie utraty możliwości wnioskowania o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy). Istotnie jednak wprowadzono kosmetyczne rozwiązania organizacyjne, które pozwolą odpolitycznić radę i zbliżyć ją do idei, jaka przyświecała powołaniu rad zatrudnienia, to jest wspomnianego wyżej stworzenia ram instytucjonalnych dla dialogu społecznego z organizacjami, zarówno pracodawców, jak i pracowników.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.

<sup>3</sup> *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011, s.109-116.

<sup>4</sup> *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 109-116.

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. III AUa 337/07, LEX nr 466381.

<sup>6</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 253.

<sup>7</sup> K. Bandarzewski, *Zespolenie administracji na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 101.

<sup>8</sup> *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 92-93.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>10</sup> K. Bandarzewski, op. cit., s. 123-124.

<sup>11</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 202.

<sup>12</sup> *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 193-196.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

- <sup>14</sup> K.Bandarzewski, op. cit., s. 124.
- <sup>15</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, LEX nr 993642.
- <sup>16</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 246.
- <sup>17</sup> *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 156-157.
- <sup>18</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2013, s. 639.
- <sup>19</sup> Ibidem, s. 638.
- <sup>20</sup> *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, op. cit., s. 157-158.
- <sup>21</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86, LEX nr 9907.
- <sup>22</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2007 r., sygn. II OSK 776/07, LEX nr 994616.
- <sup>23</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, LEX nr 993642.
- <sup>24</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.
- <sup>25</sup> Ibidem.
- <sup>26</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E5DF87AE49E7C145C1257C300041F66F/%24File/1949-uzasadnienie.docx> [dostęp: 21.09.2015].
- <sup>27</sup> *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 196-201.
- <sup>28</sup> Ibidem.
- <sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 630.
- <sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 598.
- <sup>31</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 54.
- <sup>32</sup> *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 116-120.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Zespolenie administracji na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011.
- System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.

Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 630.

### **Orzecznictwo**

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2007 r., sygn. II OSK 776/07.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. III AUa 337/07.

### **Internet**

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E5DF87AE49E7C145C1257C300041F66F/%24File/1949-uzasadnienie.docx>

**Kamil Burski:** student IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, Prezes Koła Naukowego LEX Publica TBSP UJ, członek Kolegium Redakcyjnego Internetowego Przeglądu Prawniczego TBSP UJ. E-mail: [kamil.burski@gmail.com](mailto:kamil.burski@gmail.com).







Wojciech Chudzik, Zakład Historii Najnowszej, Instytut Historii,  
Wydział Humanistyczny UMCS w Lublinie

## **Gdynia i Centralny Okręg Przemysłowy – kluczowe projekty gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej**

### **Gdynia and Central Industrial District – Flagship Economic Projects of the Second Polish Republic**

przesłanie tekstu 15 lipca 2015 r., ocena 3 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł ma na celu przedstawienie dwóch największych projektów inwestycyjnych Drugiej Rzeczypospolitej: miasta i portu w Gdyni oraz Centralnego Okręgu Przemysłowego. Rozważania podjęte w artykule mają za zadanie przedstawić ich autorstwo, zweryfikować ich rangę dla gospodarki Drugiej Rzeczypospolitej, poziom identyfikowania się państwa ze wskazanymi projektami inwestycyjnymi oraz zbadać wspólne powiązania w zakresie konkurencyjności obu koncepcji oraz ich funkcjonalnych powiązań

**Słowa kluczowe:** Centralny Okręg Przemysłowy, Gdynia, gospodarka morska, historia handlu, historia gospodarcza, historia przemysłu, polityka gospodarcza

#### **Abstract**

The goal of this article is to present two biggest investment projects in the IIInd Republic of Poland: the port and city of Gdynia and the Central Industrial Ring. This article aims to present their authorship, verify their meaning to the economy of the Second Republic, the level on which the state identified itself with those projects, and to analyze their common connections when their competitiveness and functional ties are concerned

**Keywords:** Central Industrial District, economic history, economic policy, Gdynia, history of industry, maritime affairs, trade history

## **1. Państwowe plany inwestycyjne jako ważny element gospodarki Drugiej Rzeczypospolitej**

Największy i w znacznym stopniu negatywny wpływ na losy gospodarki Drugiej Rzeczypospolitej miała polityka gospodarcza zaborców oraz przebieg I wojny światowej na

ziemiach polskich. Wadliwa struktura gospodarki Polski, która została zastana u progu odzyskania niepodległości w 1918 r., miała istotne następstwa w działaniach ludzi kierujących polityką gospodarczą w odrodzonym kraju. Spośród największych wyzwań, które pojawiły się wraz przywróceniem suwerenności należy wymienić: konieczność naprawienia zniszczeń wojennych, kodyfikacja i ujednoczenie prawa oraz scalenie gospodarcze dzielnic państwa należących wcześniej do poszczególnych zaborów. Aby zrealizować trzecie wskazane wyżej zadanie nie wystarczyło działać w skali lokalnej. Owszem, ważna była modernizacja miast, tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw itp., ale pewne kroki poczynione w ramach prowadzonej polityki gospodarczej musiały być długofalowe, obejmować szerszy horyzont geograficzny, odnosić się do naturalnych walorów i dziedzictwa poszczególnych regionów, przyczyniać się do modernizacji całego kraju. Ujednoczone koncepcje, aby były skuteczne, musiały dać możliwość rozwiązywania jednocześnie wielu problemów gospodarczych; co więcej, koncepcje te musiały być ze sobą funkcjonalnie powiązane i odzwierciedlać politykę gospodarczą w skali państwowej. W okresie międzywojennym pojawiło się wiele takich koncepcji. Za przykład może służyć budowa magistrali kolejowej Herby Nowe – Gdynia lub utworzenie Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Mościcach<sup>1</sup>. Najbardziej znanymi jednak z nich były: budowa miasta i portu w Gdyni oraz Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP)<sup>2</sup>.

## **2. Gdynia i Centralny Okręg Przemysłowy – największe przedsięwzięcia gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej**

Dzięki odzyskaniu dostępu do morza handel morski był jednym z ważniejszych czynników rozwoju gospodarczego Polski. Pełne wciągnięcie Gdańska, wraz z jego portem, w orbitę oddziaływania polskiej polityki gospodarczej oraz jej interesów zostało uniemożliwione przez ustanowienie tego nadmorskiego ośrodka wolnym miastem. Konieczne okazało się wybudowanie na polskim odcinku wybrzeża nowego portu morskiego wraz z całą infrastrukturą, w tym ośrodkiem miejskim. Planowaną inwestycję, mającą pozytywnie wpłynąć na rozwój polskiej gospodarki morskiej, zlokalizowano w Gdyni. Budowę portu gdyńskiego rozpoczęto w 1924 roku. Przez kolejne lata powstała infrastruktura portu złożona z basenów portowych, nadbrzeży, dźwigów i wywrotnic. Wybudowano chłodnię portową i łuszcarnię ryżu, magazyny portowe na cukier, bawełnę, ryż, tytoń itp. Przy porcie powstawało nowe miasto wraz z blokami mieszkalnymi, bankami, gmachem pocztowo-telegraficznym, hotelami i innymi elementami miejskiej infrastruktury<sup>3</sup>. 10 czerwca 1936 r. Eugeniusz Kwiatkowski ogłosił pierwszą wersję czteroletniego planu inwestycyjnego, który obejmował całą Polskę. 4 lutego 1937 r. ogłosił

on zmodyfikowaną wersję planu 4-letniego, którego główną część miał stanowić COP. W ramach inwestycji na wybrzeżu planowano rozbudować port w Gdyni<sup>4</sup>.

Obszar COP zgodnie z ustawą o ulgach inwestycyjnych dla przedsiębiorców z 9 kwietnia 1938 r. obejmować miał 12 powiatów województwa kieleckiego, 12 lubelskiego, 8 krakowskiego i 14 lwowskiego. Terytorium COP podzielono na trzy rejony: „A” kielecki - surowcowy, „B” lubelski - aprowizacyjny oraz „C” - przemysłu przetwórczego. Plan budowy COP został oparty o szereg przesłanek: wojskowych, społeczno-gospodarczych oraz geograficzno-historycznych. Najważniejszymi projektami które realizowano w COP była budowa nowych i rozbudowa istniejących wytwórni produkujących sprzęt dla wojska. Tworzono również przemysł produkujący na potrzeby cywilne. Ponadto dokonywano rozbudowy infrastruktury związanej z mieszkalnictwem, drogami bitymi, wodnymi, kolejowymi, telekomunikacją, energią elektryczną, gazową i naftową. Na rzecz wytwórczości wydobywano różne naturalnie występujące surowce. Rozbudowywano miasta i tworzone załączki nowych ośrodków miejskich. Dokonywano również aktywizacji miejscowego życia społeczno-gospodarczego itp.<sup>5</sup> Jednymi z najważniejszych przedsięwzięć dokonanych w ramach budowy COP była budowa Zakładów Południowych w Stalowej Woli oraz Państwowych Zakładów Lotniczych w Rzeszowie i Mielcu<sup>6</sup>.

### **3. Autorstwo budowy Gdyni i COP<sup>7</sup>**

Zarówno Gdynia, jak i COP powszechnie wiązane są z nazwiskiem jednego z wybitniejszych polityków i działaczy gospodarczych Drugiej Rzeczypospolitej, wspomnianego już wyżej Eugeniusza Kwiatkowskiego. W Drugiej Rzeczypospolitej piastował on wiele kluczowych stanowisk w administracji państwa. W latach 1926–1930 był ministrem przemysłu i handlu, a w latach 1935–1939 jednocześnie wicepremierem i ministrem skarbu. Pełnienie tak ważnych funkcji politycznych dało mu możliwość wpływu na obydwie wskazane w artykule przedsięwzięcia. To E. Kwiatkowski kojarzony jest w opinii publicznej jako twórca zarówno Gdyni, jak i COP. Wśród osób, które w znacznym stopniu przyczyniły się do tworzenia portu w Gdyni wymienia się m.in.: Tadeusza Wendę, Juliana Rómmela, Kazimierza Porębskiego, Franciszka Sokoła, Józefa Kiedronia i Czesława Klarnera<sup>8</sup>. E. Kwiatkowski pełniąc funkcję Ministra Przemysłu i Handlu najbardziej przyczynił się do rozbudowy istniejącego już portu i miasta Gdyni (występując w roli kontynuatora działań swoich poprzedników). W znacznej mierze, to dzięki niemu z niewielkiego portu rybackiego w Gdyni powstał ważny port handlowy i narodził się przemysł stoczniowy. Będąc ministrem przyczynił się m.in. do podpisania w dniu 29 lutego

1928 r. umowy między rządem polskim a Międzynarodowym Towarzystwem Budowy Statków i Maszyn SA w Gdańsku. Na podstawie umowy Ministerstwo zagwarantowało dokonywanie zamówień publicznych na towary i usługi związane z branżą stoczniową u Towarzystwa przez dwanaście i pół roku. E. Kwiatkowski nie tylko wspierał budowę portu, ale również kładł duży nacisk na rozbudowę miasta. Z jego inicjatywy rozpoczęto budowę gmachu Urzędu Marynarki Wojennej. Sam Kwiatkowski nie pozwalał ponoć określać siebie jako budowniczego Gdyni a zasługi utworzenia portu oddawał wspomnianemu już T. Wendzie<sup>9</sup>.

Identyczna niemal sytuacja występuje w przypadku autorstwa COP. W literaturze podkreśla się, że COP nawiązywał do idei „trójkąta bezpieczeństwa” utworzonej jeszcze na początku lat dwudziestych przez władze wojskowe. Za twórcę koncepcji „trójkąta bezpieczeństwa” uznaje się najczęściej Kazimierza Sosnkowskiego<sup>10</sup>. Uważa się, że propozycję rozbudowy przemysłu w centralnej części Polski po zakończeniu wielkiego kryzysu wysunęły niezależnie od siebie różne osoby. Jedną z nich był Władysław Kosieradzki, docent Uniwersytetu Warszawskiego, który w 1936 r. przedstawił władzom wojskowym cztery memoriały dotyczące polityki inwestycyjnej. W 1937 r. memoriały opublikowano pod wspólnym tytułem „Plan Centralnego Okręgu Przemysłowego”. We wstępie do planu Kosieradzki stwierdził, że jego koncepcja była jego oryginalnym pomysłem i nie była powiązana z żadną inną<sup>11</sup>. Marian Marek Drozdowski wyraził opinię, że: „niezależnie od prac grupy docenta Kosieradzkiego należy podkreślić, że szerokie uzasadnienie koncepcji COP i jej szczegółowe opracowanie jest dziełem E. Kwiatkowskiego i grupy jego współpracowników. Starał się on rozwinąć swoje projekty z 1928 r. kiedy to inicjował ulgi podatkowe w trójkącie bezpieczeństwa”<sup>12</sup>.

Oporając się na opinii M.M. Drozdowskiego można by twierdzić, iż przypisał on E. Kwiatkowskiemu nie tylko autorstwo planu COP z 1937 r. ale również współudział w opracowaniu planu „trójkąta bezpieczeństwa”. Aleksander Litwinowicz w piśmie z 9 sierpnia 1937 r. do E. Kwiatkowskiego napisał jednak, iż wojsko nie przywiązywało żadnej wagi do projektu Kosieradzkiego, gdyż nie prezentował on oryginalnych koncepcji, które by nie były poprzednio przedmiotem poważnych prac wojska. Informację na temat pisma przytoczyli Edward Muszalski w opracowanym przez siebie biogramie Kosieradzkiego w Polskim Słowniku Biograficznym oraz Jerzy Gołębiowski w monografii na temat COP. Janusz Zaręba w napisanej przez siebie biografii E. Kwiatkowskiego wskazał, iż nie jest wykluczone, że memoriały Kosieradzkiego mogły stanowić dla E. Kwiatkowskiego inspirację do opracowania przez niego własnego planu COP. Nie wydaje się to jednak uzasadnione. Inspiracją dla E. Kwiatkowskiego były najpewniej plany wojskowe opracowane w latach

20-tych. Ponadto, jak stwierdził J. Gołębiowski plany rozbudowy przemysłu zbrojeniowego autorstwa władz wojskowych posłużyły Kwiatkowskiemu dla opracowania własnej koncepcji społeczno-gospodarczej naprawy państwa<sup>13</sup>. Jako osoby, które przyczyniły się do utworzenia koncepcji „trójkąta bezpieczeństwa” lub COP wymienia się również: Mieczysława Maciejowskiego, Czesława Benedekę, Edwarda Rydza-Śmigłego, Ignacego Mościckiego, Aleksandra Litwinowicza, Stanisława Hallera, Zygmunta Sławińskiego i Tadeusza Kasprzyckiego<sup>14</sup>. Podobnie jak w przypadku Gdyni Kwiatkowski można uznać za współtwórcę idei COP i kontynuatora pewnych już istniejących projektów. Podobnie jak w przypadku Gdyni E. Kwiatkowski nie uważał się ponoć za autora koncepcji COP<sup>15</sup>.

#### **4. Przejawy konkurencji oraz wspólne interesy Gdyni i COP**

Wraz z rozpoczęciem budowy COP wśród sfer zainteresowanych głównie rozwojem Gdyni narosły obawy, iż gospodarczy wysiłek państwa zostanie skierowany na centralne i południowe ziemie Polski kosztem dalszej rozbudowy portu i miasta. Podkreślano wówczas, że Gdynia borykała się z trudnościami gospodarczymi. Według obrońców interesów gospodarczych Pomorza, tempo budowy portu zostało wyraźnie zwolnione od momentu rozpoczęcia budowy COP. Zastanawiano się, czy przedsiębiorcy prywatni nie będą bardziej zainteresowani dokonywaniem inwestycji na terenie COP aniżeli na terenie Gdyni<sup>16</sup>. Rzeczywiście, przedsiębiorcy ze Śląska i Wielkopolski, a nawet z Pomorza, uznali COP za atrakcyjny region do otwierania nowych zakładów. Działacze gospodarczy z Gdyni uznali, że inwestorzy pochodzący z Pomorza powinni na terenie COP otwierać tylko takie zakłady, które produkować miały półfabrykaty z surowców, których transport do Gdyni był nieoptymalny. Obawiano się, iż konstrukcja prawna ustawy o ulgach inwestycyjnych (która w nowym okręgu przemysłowym dawała największy zakres przywilejów podatkowych dla przedsiębiorców) może spowodować silny proces przenoszenia całych przedsiębiorstw z Pomorza do COP<sup>17</sup>. Z drugiej strony, inwestycje na terenie COP postrzegano jako obciążone większym, niż w przypadku Gdyni (gdzie inwestowano w rozwój transportu), ryzykiem niepowodzenia. Uważano bowiem, że niektóre przedsiębiorstwa w COP wobec zwiększającego się negatywnego wpływu autarkizacji gospodarek krajowych na handel zagraniczny oraz niską pojemność rynku wewnętrznego Polski, mogą nie wykorzystywać w pełni swoich mocy produkcyjnych<sup>18</sup>.

Marcin Furtak przeprowadził badanie porównujące udział Skarbu Państwa w finansowaniu budownictwa w Gdyni i COP. Doszedł do interesującego wniosku, że w niektórych aspektach bardziej faworyzowana przez polityków była Gdynia, aniżeli COP. Wskazał: „jest zatem oczywiste, że biorąc pod uwagę wskaźniki powierzchniowe, zasięg

terytorialny i potrzeby, to właśnie gdyński port aż do 1939 roku mógł cieszyć się największą przychylnością władz centralnych. Najprawdopodobniej o wysokości rezerwowanych na kredyty budowlane kwot decydował do pewnego stopnia osobiście premier Kwiatkowski. Dlatego wbrew stereotypowi w zakresie budownictwa mieszkaniowego to właśnie Gdynia, a nie Centralny Okręg Przemysłowy stawała się największym beneficjentem kredytów państwowych<sup>19</sup>.

Gdynia faworyzowana była również na innych obszarach. Na przykład, stanowiła ona miejsce, w którym korzystniej było dokonywać np. inwestycji mieszkaniowych niż w COP. Zgodnie z artykułem 24 ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o ulgach inwestycyjnych<sup>20</sup> nowowznoszone budowle korzystały ze zwolnienia od podatku od nieruchomości i innych „budynkowych” danin publicznych przez okres 10 lub 15 lat, natomiast budowle położone w granicach administracyjnych miasta Gdyni przez okres 15 lub 25 lat. Nieco inaczej układały się warunki kredytu inwestycyjnego. Dla terenu COP najkorzystniejszą opcją okazała się możliwość uzyskania kredytu do 40% wartości inwestycji, dla Poznania, Lwowa i Krakowa, Gdyni Łodzi i Warszawy kredyt mógł sięgnąć 30% kosztów inwestycji a dla reszty kraju – 25%. W 1938 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przeznaczył ponadto środki finansowe na budowę kanału przemysłowego w Gdyni. Jak już wspomniano rozbudowa portu gdyńskiego była ważnym elementem 4-letniego planu inwestycyjnego (którego głównym elementem była budowa COP). Gdynia posiadała również skonstruowany system ulg dla przedsiębiorców<sup>21</sup>.

Utworzenie Gdyni oraz korzyści, które polska gospodarka uzyskała dzięki jej budowie, uważano również za jedną z przyczyn budowy COP. Doświadczenia z budowy Gdyni stanowiły ważny fundament do realizacji jeszcze większego planu inwestycyjnego, a kolejna gospodarcza inicjatywa publiczna miała szanse w jeszcze większym stopniu zwiększyć siłę ekonomiczną państwa<sup>22</sup>. Powstanie powiązania funkcjonalnego Gdyni z COP bazować miało m.in. na rozwoju żeglugi śródlądowej na Wiśle. Rozwój takiej komunikacji umożliwiał tworzenie w miastach położonych nad Wisłą portów handlowych (np. Płocku). Dokonywanie inwestycji w COP miało rodzić coraz większe zapotrzebowanie na surowce. Towary produkowane w COP miały być przeznaczone również na eksport. Uważano, że COP będzie drugim pod względem ilości towarów po Górnym Śląsku, klientem Gdyni w zakresie pośredniczenia w eksporcie. Zdarzały się ponadto również opinie, które wskazywały na unormowaną sytuację gospodarczą Pomorza w okresie tworzenia COP. Sądzono również, że zakłady przemysłowe COP w przyszłości będą produkować głównie na rynek wewnętrzny. W związku z tym postulowano utworzenie w Gdyni zakładów przemysłowych produkujących na eksport<sup>23</sup>.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że COP i Gdynia kojarzone są powszechnie z jednym politykiem gospodarczym - Eugeniuszem Kwiatkowskim. Stanowiły dwa największe przedsięwzięcia gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej, stając się tym samym najważniejszymi wizytówkami jej polityki gospodarczej. Oddziaływały na siebie wzajemnie. Z jednej strony bowiem stanowiły pewne konkurencyjne projekty, jak odczuwali to głównie działacze zainteresowani losem gospodarczym własnego regionu. Z drugiej jednak strony były projektami gospodarczymi funkcjonalnie ze sobą powiązаныmi stanowiąc ważny element polityki modernizacyjnej państwa. Gdynia i COP skrętnie wykorzystywane były w propagandzie gospodarczej państwa. Realizacja dwóch koncepcji ukazywana opinii publicznej miała świadczyć o dużym potencjale gospodarczym, społecznym i militarnym Polski<sup>24</sup>. Często obydwie osiągnięcia były opisywane jednocześnie<sup>25</sup>. Stanisław Malessa wskazał, iż: „Projekt COP został przyjęty przez całe społeczeństwo nastrojem podobnym do projektu budowy portowego miasta Gdyni”<sup>26</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej: P. Dwojacki, *Budowa Gdyni i magistrali węglowej Śląsk-Gdynia a budowa COP-u*, [w:] *Centralny Okręg Przemysłowy: wczoraj, dziś, jutro. Materiały z konferencji naukowej w 75. rocznicę rozpoczęcia budowy COP-u*, red. A. Garbacz, B. Trybuła, Stalowa Wola – Warszawa 2012, s. 13-18.

<sup>2</sup> Szerzej; J. Duda, R. Orłowski, *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 roku)*, Lublin 1999; W. Musiał, *Modernizacja Polski. Polityki rządowe w latach 1918–2004*, Toruń 2013.

<sup>3</sup> J. Borowik, *Gdynia. Port Rzeczypospolitej*, Toruń 1934, s. 5-10; *Gdynia*, Warszawa 1934, s. 57-58; E. Kwiatkowski, *Powrót Polski na Bałtyk*, [w:] *Obrona Pomorza*, red. J. Borowik, Toruń 1930, s. 1-20.

<sup>4</sup> A. Roman, *Elektryfikacja, gazyfikacja, inwestycje morskie*, [w:] *Ku przebudowie gospodarczej. Wytyczne inwestycji państwowych*, Warszawa 1937, s. 59-60.

<sup>5</sup> Zob. np. M. Nowak, *Problemy rozbudowy południowej części Centralnego Okręgu Przemysłowego na łamach periodyku „COP” (1938–1939)*, [w:] *W nieustannej trosce o polską diasporę. Tom studiów historycznych i politologicznych dedykowany Księdzu Arcybiskupowi Szczepanowi Wesołemu*, red. R. Nir, M. Szczerbiński, K. Wasilewski, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 281-292.

<sup>6</sup> Szerzej: J. Gołębiowski, *COP. Dzieje industrializacji w rejonie bezpieczeństwa 1922-1939*, Kraków 2000.

<sup>7</sup> Tematykę poruszam również w: W. Chudzik, *Eugeniusza Kwiatkowskiego (1988–1974) – wzór dobrego gospodarza*, [w:] *Wzory i wzorce osobowe w biografistyce pedagogicznej*, red. R. Skrzyniarz, M. Gajderowicz, T. Wach, Lublin 2013, s. 89-101.

<sup>8</sup> Zob. przypis nr 8.

<sup>9</sup> L. Bończa-Bystrzycki, *Myśl gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego 1888–1974. Konferencja Naukowa. Koszalin, 12 grudnia 2000 r.*, t. 1, Koszalin 2000, s. 28; M.M. Drozdowski, *Zarys biogramu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Archiwum*



*morskie Eugeniusza Kwiatkowskiego. W 90-lecie powrotu Polski na Bałtyk*, oprac. M.M. Drozdowski, współpr. P. Dwojacki, Gdynia 2009, s. 73-74; P. Filip, *Eugeniusz Kwiatkowski. Chemik, polityk, menadżer*, Kraków 2012, s. 19; M. Graban, *Ewolucja czynników rozwoju Gdyni na tle przeobrażeń cywilizacyjnych XX i XXI wieku*, mps pracy doktorskiej, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2011, s. 201-202; B. Kasprowicz, *Twórca Gdyni Eugeniusz Kwiatkowski i jego ludzie*, [w:] *Gdynia. Sylwetki ludzi. Oświata i nauka. Literatura i kultura*, red. A. Bukowski, Gdańsk 1979, s. 7-8; J. Nowak (Zdzisław Jeziorański), *Polska pozostała sobą*, Londyn 1980, s. 103; *Pamiętniki Stanisława Rymara*, t. 2, s. 44, w zbiorach Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego (dalej jako: AZHRL), sygn. P-183; C. Partacz, *Działalność gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego...*, s. 46; M. Widernik, *Rola Eugeniusza Kwiatkowskiego w rozwoju gospodarki morskiej Polski okresu międzywojennego*, „Nautologia” 1979, nr 3 (55), s. 17; J. Zaręba, *Eugeniusz Kwiatkowski. Romantyczny pragmatyk*, Warszawa 1998, s. 55.

<sup>10</sup> J. Głuchowski, *Relacja nt. przemysłu zbrojeniowego Drugiej Rzeczypospolitej*, „Niepodległość” 1958, t. 6, s. 178; J. Jędrzejewicz, *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Londyn 1972, s. 176-177; A. Litwinowicz, *Przemysł wojenny w okresie dwudziestolecia*, „Niepodległość” 1958, t. 6, s. 172; L. Malinowski, *Dramaty ludzi władzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Łomża 2001, s. 131; M. Pestkowska, *Kazimierz Sosnkowski*, Wrocław 1995, s. 62; K. Sosnkowski, *Myśl – praca – walka*, Londyn 1988, s. 50; L. Wyszczelski, *General Kazimierz Sosnkowski*, Warszawa 2010, s. 92-93, 130.

<sup>11</sup> P. Borowczyk, *Polityka gospodarcza wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w latach 1935-1939*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego...*, s. 65; A. Garbacz, *Eugeniusz Kwiatkowski, inicjator i promotor budowy COP*, [w:] *Eugeniusz Kwiatkowski: patriota, mąż stanu, wizjoner Polski morskiej. Materiały z konferencji naukowej Gdynia 23 kwietnia 2002 r.*, Gdynia 2002, s. 69-70; W. Kosieradzki, *Plan Centralnego Okręgu Przemysłowego. Memoriał z dnia 15 listopada 1937 r.*, Warszawa 1937, s. 10; E. Muszalski, *Kosieradzki Władysław*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, 1969, t. 14 (2), z. 61, s. 204-205.

<sup>12</sup> M.M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939*, Warszawa 1963, s. 140.

<sup>13</sup> Centralne Archiwum Wojskowe, Biuro Inspekcji Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, sygn. I.302.4.141: *Pismo II wiceministra spraw wojskowych Aleksandra Litwinowicza do ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego z 9 sierpnia 1937 r. w sprawie memoriału Kosieradzkiego do Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych*, s. 54-55; J. Gołębiowski, op. cit., s. 89 i 93; *Kierunki prac inwestycyjnych. Wyjaśnienie dyr. J. Rakowskiego*, „Polska Zbrojna” 1937, nr 47, s. 7; E. Muszalski, op. cit., s. 204-205; J. Roszko, *COP – jasna plama*, „Przekrój” 1978, nr 1752, s. 4; J. Zaręba, op. cit., s. 99.

<sup>14</sup> Z. Dziemianko, *Przemysł zbrojeniowy w COP*, Toruń 2007, s. 93; E. Frejtag-Mika, *Główne założenia i motywy lokalizacyjne zakładów produkujących na potrzeby wojny (aspekt historyczny)*, [w:] *Przestrzenne problemy obronno-ekonomiczne*, Kraków 1988, s. 81; D. Garbacz, *Eugeniusz Kwiatkowski w Stalowej Woli*, Stalowa Wola 2002, s. 12; B. Kaczmar, *Centralny Okręg Przemysłowy 1937–1939. Komentarz wystawy*, Rzeszów 1987, s. 5; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, t. 4: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936–1939*, Warszawa 1989,

s. 121; H. Lichocka, *Ignacy Mościcki (1867–1946). Inżynier i wynalazca*, Warszawa 2006, s. 231-239; *Pierwszy Polski Kongres Inżynierów, Lwów, 12-14 września 1937 r.*, cz. 1: *Sprawozdanie i uchwały Kongresu*, Warszawa 1938, s. 134-135; J. Piłatowicz, *Kwiatkowski Eugeniusz (1988–1974)*, [w:] *Inżynierowie polscy w XIX i XX wieku*, t. 7: *100 najwybitniejszych polskich twórców techniki*, red. J. Piłatowicz, Warszawa 2001, s. 136; id., *Ruch stowarzyszeniowy inżynierów i techników polskich do 1939 r.*, t. 1, Warszawa 2003, s. 173-174; J. Rakowski, *Rola Centralnego Okręgu Przemysłowego*, Warszawa 1938, s. 3; *Rola wojska w rozbudowie COP*, „Polska Zachodnia” 1939, nr 33, s. 1; A. Romanowski, *Eugeniusz Kwiatkowski. Polski życiorys*, „Znak” 1985, nr 9/10 (370/371), s. 65; M. Szawlewski, *Sugestie programowe w związku z hasłem naczelnego wodza o obronie narodowej*, Warszawa 1936, s. 32-34; Z. Sławiński, *Wytyczne planu rozwoju przemysłu*, Warszawa 1938; id., *Zagadnienie planowania gospodarczego*, Katowice 1938, s. 99-100. Ze źródeł: Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Skarbu, sygn. 5: *Tezy w sprawie wykonania 4-letniego planu inwestycyjnego*, s. 83-86; Biblioteka Jagiellońska, rkp. BJ 9840, J. Kożuchowski, *Pamiętnik z 24 lipca 1937 i 20 stycznia 1939 r.*, [w:] *Pamiętniki Józefa Kożuchowskiego*, s. 20-21 (309-310), 6-7 (377-378).

<sup>15</sup> J. Rakowski, *Wzory przeszłości*, „Kultura” 1981, nr 7/8 (406/407).

<sup>16</sup> S. Andrzejowski, *Czy zmierzch Gdyni?*, „Czas” 1938, nr 61; *Gdynia a Sandomierszczyzna. Czy nowy okręg przemysłowy odciągnie od naszego miasta portowego zainteresowanie kapitałów prywatnych*, „Gazeta Gdańska” 1937, nr 85, s. 9; Z. Kuras, *Przemysł na Pomorzu Gdańskim w latach 1920–1939*, Bydgoszcz 1984, s. 113-114; R. Mielczarek, *Budowa portu handlowego w Gdyni w latach 1924–1939*, Gdańsk 2001, s. 249; *Sytuacja gospodarcza okręgu Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1937, nr 22, s. 7; W.M., *Trudności finansowe rozbudowy Gdyni – miasta*, „Gazeta Polska” 1937, nr 153, s. 9.

<sup>17</sup> *Posiedzenie sekcji przemysłowej Izby*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1938, nr 2, s. 20; *Równoległe z COP-em winna iść dalsza rozbudowa Gdyni*, „Ilustrowany Kurier Codzienny” 1938, nr 188, s. 8; W. Sigurski, *Pomorze domaga się programu gospodarczego konsekwentnie realizowanego*, „Biuletyn Pomorski” 1938, nr 9 (18), s. 8-9.

<sup>18</sup> *Gdynia i COP*, „Kurier Poznański” 1938, nr 121, s. 6.

<sup>19</sup> M. Furtak, *Centralny Okręg Przemysłowy (COP) 1936–1939. Architektura i urbanistyka. Kraj – Region – Miasto – Fabryka – Osiedle – Budynek*, Kraków – Łódź 2014, s. 65.

<sup>20</sup> Dz.U. RP Nr 26, poz. 224.

<sup>21</sup> B. Rm., *Rekordowe obroty Gdyni i Gdańska*, „Gazeta Polska” 1939, nr 233, s. 5; *Gdynia uprzemysławia się*, „Polska Jutrzejka Gospodarcza” 1938, nr 19, s. 1; M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół. Komisarz Rządu w Gdyni*, Pelplin 2002, s. 228; *Inwestycje Morskie w budżecie na rok 1937-1938 i w 4-letnim planie inwestycyjnym*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1937, nr 3, s. 5-7; Ni., *Ustawodawstwo podatkowe w Gdyni*, „Gazeta Polska” 1937, nr 126, s. 7; *Nowe zasady popierania budownictwa mieszkaniowego*, „Oszczędność” 1939, nr 1, s. 6-7; *Nowy system ulg budowlanych od 1939 r. ma na celu popieranie budownictwa małych mieszkań*, „Polska Zbrojna” 1938, nr 104, s. 7; J.K. Maciejewski, *Gdynia bije rekordy*, „Polska Zbrojna” 1938, nr 118, s. 3; *Polityka ulg podatkowych I.*, „Polska Zbrojna” 1937, nr 207, s. 7; *Wygaśnięcie dotychczasowych ulg*

*budowlanych*, „Orędownik Ostrowski”, 1939, nr 1, s. 3; (z), *Dotychczasowe ulgi dla budownictwa obowiązują w bieżącym sezonie*, „Codzienna Gazeta Polski” 1939, nr 84, s. 2.

<sup>22</sup> *COP i Gdynia*, „Polonia” 1938, nr 5056, s. 7; *Gdynia i COP*, „COP” 1938, nr 9, s. 5; *Gdynia była łatwiejsza...*, „Głos Narodu” 1937, nr 40, s. 3; T. Jędrzejewski, *O architekturze i budownictwie w Gdyni*, [w:] *Monografia wielkiego Pomorza i Gdyni. Z okazji 20-lecia powrotu ziemi pomorskiej do macierzy*, red. J. Lachowskiego, Toruń 1939, s. 103; *Sprawozdanie Pomorskiej Izby Rolniczej za rok budżetowy 1937/38*, Toruń 1938, s. 17; S. Waszak, *U źródeł naszego ubóstwa*, Poznań 1935, s. 6; M. Widernik, *Główne problemy gospodarczo-społeczne miasta Gdyni w latach 1926-1939*, Wrocław 1970, s. 6.

<sup>23</sup> *Gdynia – Sandomierz*, „Gazeta Polska” 1937, nr 74, s. 8; M. Kardas, *Gdynia i jej władze w latach 1926-1950. Główne problemy polskiej administracji publicznej miasta*, Toruń 2013, s. 382-383; E. Kołodziej, *Życie gospodarcze*, [w:] *Dzieje Mazowsza*, t. 4: *Lata 1918-1939*, red. J. Szczepański, Pułtusk 2010, s. 337-338; B. Kowalski, *Morskie i terytorialne aspekty w gospodarce Rzeczypospolitej 963-1959*, Londyn 1980, s. 278; B. Nuskowski, *Dążenia handlu i kupiectwa pomorskiego*, „Biuletyn Pomorski” 1939, nr 6 (27), s. 5; *O dogodne połączenie z COP*, „Polska Jutrzejsza Gospodarcza” 1938, nr 20, s. 2; *Poświęcenie portu handlowego w Płocku*, „Gazeta Polska” 1937, nr 281, s. 9; F. Sokół, *Gdynia w służbie Rzeczypospolitej*, Radom 1939, s. 11-12; M. Widernik, „*Kurier Bałtycki*” (*Z dziejów prasy gdyńskiej*), „Gdańskie Zeszyty Humanistyczne. Seria Pomorzoznawcza” 1969, nr 18, s. 87.

<sup>24</sup> Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego, *Relacje z Kampanii 1939 roku*, sygn. B.I.11.dp1: *Ministerstwo Spraw Wojskowych – Korpus Kontrolerów. Generał Zygmunt Platowski, Raport o materiałowym przygotowaniu do wojny*, s. 39-40 i 42.

<sup>25</sup> *Przemówienie E. Kwiatkowskiego na zebraniu Pomorskiej Rady Gospodarczej*, [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, oprac. M.M. Drozdowski, współpr. E. Kwiatkowska-Obrąpalska, Warszawa 2002, s. 244.

<sup>26</sup> S. Malessa, *Rozwój idei planowania regionalnego w Polsce w latach 1930-1939*, „Biuletyn Towarzystwa Urbanistów Polskich w Zjednoczonym Królestwie” 1944, nr 1, s. 14.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne i drukowane

Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Skarbu, sygn. 5: *Tezy w sprawie wykonania 4-letniego planu inwestycyjnego*.

Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego, *Pamiętniki Stanisława Rymara*, t. 2, s. 44, sygn. P-183. Biblioteka Jagiellońska, rkp. BJ 9840: *J. Kożuchowski, Pamiętnik z 24 lipca 1937 i 20 stycznia 1939 r.*, [w:] *Pamiętniki Józefa Kożuchowskiego*.

Centralne Archiwum Wojskowe, Biuro Inspekcji Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, sygn. I.302.4.141: *Pismo II wiceministra spraw wojskowych Aleksandra Litwinowicza do ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego z 9 lipca 1937 r. w sprawie memoriału Kosieradzkiego do Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych*.

Głuchowski J., *Relacja nt. przemysłu zbrojeniowego Drugiej Rzeczypospolitej*, „Niepodległość” 1958, t. 6.

Gruber H., *Wspomnienia i uwagi*, Londyn 1968.

Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego, *Relacje z Kampanii 1939 roku, sygn. B.I.11.dp1: Ministerstwo Spraw Wojskowych – Korpus Kontrolerów. Generał Zygmunt Platowski, Raport o materiałowym przygotowaniu do wojny*.

Kosieradzki W., *Plan Centralnego Okręgu Przemysłowego. Memoriał z dnia 15 listopada 1937 r.*, Warszawa 1937.

*Pierwszy Polski Kongres Inżynierów, Lwów, 12-14 września 1937 r.*, cz. 1: *Sprawozdanie i uchwały Kongresu*, Warszawa 1938.

*Przemówienie E. Kwiatkowskiego na zebraniu Pomorskiej Rady Gospodarczej*, [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, oprac. M.M. Drozdowski, współpr. E. Kwiatkowska-Obrąpalska, Warszawa 2002.

Roman A., *Elektryfikacja, gazyfikacja, inwestycje morskie*, [w:] *Ku przebudowie gospodarczej. Wytyczne inwestycji państwowych*, Warszawa 1937, s. 52-68

*Sprawozdanie Pomorskiej Izby Rolniczej za rok budżetowy 1937/38*, Toruń 1938.

## Prasa

Andrzejowski S., *Czy zmierzch Gdyni?*, „Czas” 1938, nr 61.

B. Rm., *Rekordowe obroty Gdyni i Gdańska*, „Gazeta Polska” 1939, nr 233.

*COP i Gdynia*, „Polonia” 1938, nr 5056.

*Gdynia a Sandomierszczyzna. Czy nowy okręg przemysłowy odciągnie od naszego miasta portowego zainteresowanie kapitałów prywatnych*, „Gazeta Gdańska” 1937, nr 85.

*Gdynia była łatwiejsza...*, „Głos Narodu” 1937, nr 40.

*Gdynia i COP*, „COP” 1938, nr 9.

*Gdynia i COP*, „Kurier Poznański” 1938, nr 121.

*Gdynia uprzemysławia się*, „Polska Jutrzejka Gospodarcza” 1938, nr 19.

*Kierunki prac inwestycyjnych. Wyjaśnienie dyr. J. Rakowskiego*, „Polska Zbrojna” 1937, nr 47.

*Inwestycje Morskie w budżecie na rok 1937-1938 i w 4-letnim planie inwestycyjnym*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1937, nr 3.

Maciejewski J.K., *Gdynia bije rekordy*, „Polska Zbrojna” 1938, nr 118.

Ni., *Ustawodawstwo podatkowe w Gdyni*, „Gazeta Polska” 1937, nr 126.

*Nowe zasady popierania budownictwa mieszkaniowego*, „Oszczędność” 1939, nr 1.

*Nowy system ulg budowlanych od 1939 r. ma na celu popieranie budownictwa małych mieszkań*, „Polska Zbrojna” 1938, nr 104.

*Polityka ulg podatkowych I.*, „Polska Zbrojna” 1937, nr 207.

*Posiedzenie sekcji przemysłowej Izby*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1938, nr 2.

*Rola wojska w rozbudowie COP*, „Polska Zachodnia” 1939, nr 33.

*Równoległe z COP-em winna iść dalsza rozbudowa Gdyni*, „Ilustrowany Kurier Codzienny” 1938, nr 188.

Sigurski W., *Pomorze domaga się programu gospodarczego konsekwentnie realizowanego*, „Biuletyn Pomorski” 1938, nr 9 (18).

*Sytuacja gospodarcza okręgu Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni*, „Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni” 1937, nr 22.

W.M., *Trudności finansowe rozbudowy Gdyni – miasta*, „Gazeta Polska” 1937, nr 153.

*Wygaśnięcie dotychczasowych ulg budowlanych*, „Orędownik Ostrowski”, 1939, nr 1.

(z), *Dotychczasowe ulgi dla budownictwa obowiązują w bieżącym sezonie*, „Codzienna Gazeta Polski” 1939, nr 84.

## Literatura

Bończa-Bystrzycki L., *Myśl gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego 1888–1974. Konferencja Naukowa. Koszalin, 12 grudnia 2000 r.*, t. 1, Koszalin 2000.

Borowczyk P., *Polityka gospodarcza wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w latach 1935-1939*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego 1888–1974. Konferencja Naukowa. Koszalin, 12 grudnia 2000 r.*, t. 1, Koszalin 2000.

Borowik J., *Gdynia. Port Rzeczypospolitej*, Toruń 1934.

Chudzik W., *Eugeniusza Kwiatkowskiego (1888–1974) – wzór dobrego gospodarza*, [w:] *Wzory i wzorce osobowe w biografistyce pedagogicznej*, red. R. Skrzyniarz, M. Gajderowicz, T. Wach, Lublin 2013.

Drozdowski M.M., *Zarys biogramu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Archiwum morskie Eugeniusza Kwiatkowskiego. W 90-lecie powrotu Polski na Bałtyk*, oprac. M.M. Drozdowski, współpr. P. Dwojacki, Gdynia 2009.

Duda J., Orłowski R., *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 roku)*, Lublin 1999.

Dwojacki P., *Budowa Gdyni i magistrali węglowej Śląsk-Gdynia a budowa COP-u*, [w:] *Centralny Okręg Przemysłowy: wczoraj, dziś, jutro. Materiały z konferencji naukowej w 75. rocznicę rozpoczęcia budowy COP-u*, red. A. Garbacz, B. Trybuła, Stalowa Wola – Warszawa 2012.

Dziemianko Z., *Przemysł zbrojeniowy w COP*, Toruń 2007.

Filip P., *Eugeniusz Kwiatkowski. Chemik, polityk, menadżer*, Kraków 2012.

Frejtag-Mika E., *Główne założenia i motywy lokalizacyjne zakładów produkujących na potrzeby wojny (aspekt historyczny)*, [w:] *Przestrzenne problemy obronno-ekonomiczne*, Kraków 1988.

Furtak M., *Centralny Okręg Przemysłowy (COP) 1936–1939. Architektura i urbanistyka. Kraj – Region – Miasto – Fabryka – Osiedle – Budynek*, Kraków–Łódź 2014.

Garbacz A., *Eugeniusz Kwiatkowski, inicjator i promotor budowy COP*, [w:] *Eugeniusz Kwiatkowski: patriota, mąż stanu, wizjoner Polski morskiej. Materiały z konferencji naukowej Gdynia 23 kwietnia 2002 r.*, Gdynia 2002.

Garbacz D. *Eugeniusz Kwiatkowski w Stalowej Woli*, Stalowa Wola 2002.

Gdynia, Warszawa 1934.

Gołębiowski J., *COP. Dzieje industrializacji w rejonie bezpieczeństwa 1922-1939*, Kraków 2000.

Graban M., *Ewolucja czynników rozwoju Gdyni na tle przeobrażeń cywilizacyjnych XX i XXI wieku*, mps pracy doktorskiej, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2011.

Jędrzejewicz J., *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Londyn 1972.

Jędrzejewski T., *O architekturze i budownictwie w Gdyni*, [w:] *Monografia wielkiego Pomorza i Gdyni. Z okazji 20-lecia powrotu ziemi pomorskiej do macierzy*, red. J. Lachowskiego, Toruń 1939.

Kaczmar B., *Centralny Okręg Przemysłowy 1937–1939. Komentarz wystawy*, Rzeszów 1987.

Kardas M., *Stefan Franciszek Sokół. Komisarz Rządu w Gdyni*, Pelplin 2002.

Kasprowicz B., *Twórca Gdyni Eugeniusz Kwiatkowski i jego ludzie*, [w:] *Gdynia. Sylwetki ludzi. Oświata i nauka. Literatura i kultura*, red. A. Bukowski, Gdańsk 1979.

Kuras Z., *Przemysł na Pomorzu Gdańskim w latach 1920–1939*, Bydgoszcz 1984.

Kwiatkowski E., *Powrót Polski na Bałtyk*, [w:] *Obrona Pomorza*, red. J. Borowik, Toruń 1930.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, t. 4: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936–1939*, Warszawa 1989.

Lichocka H., *Ignacy Mościcki (1867–1946). Inżynier i wynalazca*, Warszawa 2006.

Litwinowicz A., *Przemysł wojenny w okresie dwudziestolecia*, „Niepodległość” 1958, t. 6.

Malessa S., *Rozwój idei planowania regionalnego w Polsce w latach 1930–1939*, „Biuletyn Towarzystwa Urbanistów Polskich w Zjednoczonym Królestwie” 1944, nr 1.

Malinowski L., *Dramaty ludzi władzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Łomża 2001.

Mielczarek R., *Budowa portu handlowego w Gdyni w latach 1924–1939*, Gdańsk 2001.

Musiał W., *Modernizacja Polski. Polityki rządowe w latach 1918-2004*, Toruń 2013.

Muszalski E., *Kosieradzki Władysław*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, 1969, t. 14 (2), z. 61.

Nowak J. (Zdzisław Jeziorański), *Polska pozostała sobą*, Londyn 1980.

Nowak M., *Problemy rozbudowy południowej części Centralnego Okręgu Przemysłowego na łamach periodyku „COP” (1938–1939)*, [w:] *W nieustannej trosce o polską diasporę. Tom studiów historycznych i politologicznych dedykowany Księdzu Arcybiskupowi Szczepanowi Wesołemu*, red. R. Nir, M. Szczerbiński, K. Wasilewski, Gorzów Wielkopolski 2012.

Partacz C., *Działalność gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego*, [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego 1888–1974. Konferencja Naukowa. Koszalin, 12 grudnia 2000 r.*, t. 1, Koszalin 2000.

Pestkowska M., *Kazimierz Sosnkowski*, Wrocław 1995.

Piłatowicz J., *Kwiatkowski Eugeniusz (1888–1974)*, [w:] *Inżynierowie polscy w XIX i XX wieku*, t. 7: *100 najwybitniejszych polskich twórców techniki*, red. J. Piłatowicz, Warszawa 2001.

Piłatowicz J., *Ruch stowarzyszeniowy inżynierów i techników polskich do 1939 r.*, t. 1, Warszawa 2003.

Rakowski J., *Rola Centralnego Okręgu Przemysłowego*, Warszawa 1938.

Rakowski J., *Wzory przeszłości*, „Kultura” 1981, nr 7/8 (406/407).

Romanowski A., *Eugeniusz Kwiatkowski. Polski życiorys*, „Znak” 1985, nr 9/10 (370/371).

Roszko J., *COP – jasna plama*, „Przekrój” 1978, nr 1752.

## Wojciech Chudzik

---

Sławiński Z., *Wytyczne planu rozwoju przemysłu*, Warszawa 1938.

Sławiński Z., *Zagadnienie planowania gospodarczego*, Katowice 1938.

Sosnkowski K., *Myśl – praca – walka*, Londyn 1988.

Szawlewski M., *Sugestie programowe w związku z hasłem naczelnego wodza o obronie narodowej*, Warszawa 1936.

Waszak S., *U źródeł naszego ubóstwa*, Poznań 1935.

Widernik M., *Główne problemy gospodarczo-społeczne miasta Gdyni w latach 1926-1939*, Wrocław 1970.

Widernik M., *Rola Eugeniusza Kwiatkowskiego w rozwoju gospodarki morskiej Polski okresu międzywojennego*, „Nautologia” 1979, nr 3 (55).

Wyszczelski L., *Generał Kazimierz Sosnkowski*, Warszawa 201.

Zaręba J., *Eugeniusz Kwiatkowski. Romantyczny pragmatyk*, Warszawa 1998.

### Akty prawne

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o ulgach inwestycyjnych, Dz.U. RP Nr 26, poz. 224.

**Mgr Wojciech Chudzik:** doktorant w Zakładzie Historii Najnowszej w Instytucie Historii Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: wojciech.chudzik@hotmail.com

---



Karol Dąbrowski, Katedra Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie



## **Sąd Pracy w Lublinie 1929–1939: rekonesans badawczy i przykładowe akta spraw**

### **The Labour Court in Lublin 1929–1939: Preliminary Research and Examples of Case Files**

przesłanie tekstu 21 maja 2015 r., ocena 8 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Sąd Pracy w Lublinie został utworzony w roku 1929. Istniał do wybuchu II wojny światowej i wznowił działalność po roku 1944. Dokumenty tego Sądu nie były przedmiotem zainteresowania historyków, a są istotnym źródłem do poznania prawa pracy II Rzeczypospolitej. Akta Sądu znajdują się w Archiwum Państwowym w Lublinie i liczą ogółem ponad 2 tysiące teczek. Po wstępnej analizie wybranych jednostek można stwierdzić, że: postępowanie przed Sądem pracy było szybko prowadzone, było bardzo odformalizowane, często wyroki nie zawierały podstawy prawnej, postępowanie inicjował inspektor pracy, pokrzywdzony pracownik lub pracodawca. Sąd nie zawsze prawidłowo stosował przepisy proceduralne. Do Sądu kierowano sprawy na wniosek pracodawców skazanych przez inspektora pracy orzeczeniem karnym wydanym w postępowaniu karno-administracyjnym. Sąd zazwyczaj uniewinniał pracodawcę, obniżał karę grzywny albo umarzał postępowanie z powodu amnestii.

**Słowa kluczowe:** prawo pracy II RP, Sąd Pracy w Lublinie

#### **Abstract**

The Labour Court in Lublin was established in 1929. It operated until the outbreak of World War II and resumed its work after 1944. Documents of this Court have not aroused interest of historians, despite being an important source of knowledge about the labour law of the Second Polish Republic. The Court records are kept in the State Archive in Lublin and comprise over 2000 files in total. After a preliminary analysis of the selected units, it can be claimed that: the proceedings before the Labour Court were quick and highly deformed, judgements frequently did not give legal basis, and the proceedings were initiated by a labour inspector, an aggrieved employee or an employer. The Court did not always apply procedural regulations correctly. Lawsuits were brought to the Court at the motion of employers convicted by a labour inspector in a penal decision issued in the penal and



administrative procedure. The Court usually acquitted the employer, reduced a fine or dismissed the case due to amnesty.

**Keywords:** labour law of the Second Polish Republic, Labour Court in Lublin

## 1. Wprowadzenie

W lutym 2015 roku w ramach Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS zaczęła działać grupa badawcza ds. Sądu Pracy w Lublinie. Jej członkowie, pod opieką niżej podpisanego, przeprowadzili częściową kwerendę przedwojennych akt lubelskiego Sądu Pracy. Dokumenty te przechowywane są w Archiwum Państwowym w Lublinie – zespół nr 493. Liczą ogółem 552 jednostek, ale do potrzeb kwerendy należy korzystać ze spisu zdawczo-odbiorczego. Inwentarz książkowy obejmuje 17 jednostek i wedle niego zespół obejmuje lata 1930–1936. Z danych online wynika, iż zakres chronologiczny zespołu to lata 1930–1946 a objętość: 256 jednostek. Spis zdawczo-odbiorczy liczy zaś wspomniane 552 pozycje, z czego 17 zostało zinwentaryzowanych w inwentarzu książkowym. Oprócz tego – jak się okazało w trakcie badań – w zespole Sądu Grodzkiego w Lublinie (nr 484) zachowała się seria teczek Sądu Pracy, sięgająca roku 1944. Jest to średnio 1500 jednostek. Zasób lubelskiego Sądu Pracy liczący tym samym ponad 2 tys. teczek stanowi liczący się zbiór w skali kraju.

Wyniki badań zostaną przedstawione w przygotowywanej do druku monografii: „Ochrona pracy w Polsce w okresie międzywojennym. Studium historyczno-prawne”, red. Sebastian Kwiecień, Karol Dąbrowski, KUL, Lublin 2016. Jeden z rozdziałów dotyczący spraw karnych z zakresu umów o pracę robotników został opracowany przez piszącego te słowa. Materiał, który wykraczał poza tematykę przewidzianą w książce i nie został w niej ujęty, wykorzystano w przedkładanym artykule. Kończąc wypada dodać, iż Sąd Pracy mieścił się przy ul. Kołłątaja 5 w Lublinie a formalnie rozpoczął działalność z dniem 15 maja 1929 roku<sup>1</sup>.

## 2. Przykładowe akta spraw

Co do zasady kwerendzie poddano sprawy karne prowadzone w odwołaniu do przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników<sup>2</sup>. Jednak można w nich znaleźć akta postępowań z zakresu rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych<sup>3</sup>. Zarówno rozporządzenie o umowie o pracę robotników, jak i rozporządzenie o umowie o pracę pracowników umysłowych miały tą samą datę i ten sam numer Dziennika Ustaw,

co przy lakonicznie podawanej podstawie prawnej w dokumentach sądowych może być mylące dla badacza.

Dzięki analizie spraw dostrzec można różnice w statusie prawnym robotników i pracowników umysłowych. Dla przykładu, wśród zasad kształtujących stosunek pracy robotnika znajdował się zakaz zastępowania wypłaty gotówkowej weksłami, skryptami dłużnymi, kuponami, znakami umówionymi, towarami lub innymi przedmiotami (artykuł 22 rozporządzenia o umowie o pracę robotników). Jeśli pracodawca naruszył ten przepis, robotnik miał prawo żądać powtórnej wypłaty, a wydane przez pracodawcę wartości przepadały na rzecz Skarbu Państwa, ściślej: fundusz Ministra Pracy i Opieki Społecznej, z którego to funduszu Minister udzielał zapomóg instytucjom kulturalno-oświatowym działającym na rzecz robotników<sup>4</sup>. Pracodawca podlegał ponadto karze administracyjnej orzekanej przez inspektora pracy zgodnie z artykułem 61 rozporządzenia o umowie o pracę robotników i na podstawie rozporządzenia o Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym<sup>5</sup>.

Inna była sytuacja pracowników umysłowych, co znalazło swój wyraz w sprawie o sygn. K pr. 32/32. Inspektor pracy oskarżył właściciela znanej wytwórni kamieni młyńskich o zastąpienie wypłaty gotówkowej weksłami. Dokumenty tego typu są o tyle interesujące, gdyż zawierają teczkę akt z postępowania prowadzonego przez inspektora pracy, co pozwala uchwycić specyfikę pracy biurowej inspektoratu<sup>6</sup>. Postępowanie prowadzone przez inspektora pracy zaczęło się 9 a zakończyło 27 września 1932 roku. Inspektor przeprowadził rozprawę karno-administracyjną właśnie w dniu 9 września. W jej trakcie – jak zaprotokołowano – obwiniony zeznał, iż weksel owszem został wydany, ale nie przez niego, lecz buchaltera, który uczynił to wbrew jego pozwoleniu. Po czym<sup>7</sup>:

Weksel nie został wykupiony na czas, a ja jako dłużny za weksel ten, pieniędzy (...) za pracę nie wypłacam, bo nie mam.

Buchalter potwierdził, iż pracownica:

(...) weksel na zł 100 (sto) otrzymała na własne żądanie; panna (...) wielokrotnie prosiła o pokrycie wekslowe i wydałem weksel wbrew życzeniu pana (...)

Świadek zaprzeczyła mówiąc, jak zanotowano w protokole, iż:

(...) pracowała u p. (...) w charakterze pomocnika buchaltera, od 24/II 1930 do 31/VII 1932 r. Płaca miesięczna wynosiła zł 100,- Przy odejściu z posady został mi winien pracodawca 822 zł 65 gr. na poczet mojej należności otrzymałam w styczniu 20-go weksel pł. 1/VI 1932 r. na sumę 100 zł – na na sumę 722 zł 65 gr jest sprawa w Sądzie Pracy. Nieprawdą jest, że zwracałam się do buchaltera o pokrycie należności za pracę weksłem. Wzięłam weksel na 100 zł bo upewniał mnie buchalter i p. (...), że weksel jest dobry, będzie na czas zapłacony i dlatego przyjąłam. Weksel na czas nie został wykupiony, zwracałam się wielokrotnie do p. (...) by weksel zapłacił – otrzymałam odpowiedzi odmowne.

Na tej podstawie inspektor pracy zarzucił obwinionemu<sup>8</sup>:

że swemu pracownikowi umysłowemu (...) wypłacił wynagrodzenie za pracę wekslem w wysokości zł. 100 (...) i zważywszy, że 1) wypłata wynagrodzenia za pracę wekslami, nie w gotówce, przez obwinionego (...) jest udowodniona po raz drugi – 2) wymienione przekroczenie stanowi naruszenie art. 13 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 roku o umowie o pracę pracowników umysłowych /Dz. U. R. P. Nr. 35/28 poz. 323/. zagrożone karą na zasadzie art. 53 Rozp. Pr. Rz. z dnia 16 marca 1928 r. /Dz.U.R.P.Nr. 35/28 poz. 323/. na mocy art. 53 i 54 Rozp. Pr. Rz. z dnia 16 marca 1928 r. /Dz.U.R.P.Nr. 35/28 poz. 323/. i art. 23 ust. 1 Rozp. Prez. Rzplitej z dn. 22.III 1928 o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.. Ust. R. P. Nr. 38/28 poz. 365) ORZEKA (...) skazać na karę grzywny w kwocie zł. 200 (...) z zamianą w razie niemożności ściągnięcia na karę aresztu na przeciąg dni 7 /siedmiu/ (...).

Gdy porówna się podstawę prawną wskazaną przez inspektora pracy z odnośnymi przepisami widać, iż prawidłowość subsumpcji mogła jednak budzić wątpliwości. Zgodnie z artykułem 13 rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych: „Pracodawca powinien dokonywać wypłaty wynagrodzenia pieniężnego w gotówce”. Za jego naruszenie przewidziano artykułem 53 rozporządzenia karę grzywny od 10 do 500 zł z zamianą na areszt nie dłuższy niż tydzień. Inspektor pracy interpretował „powinność” pracodawcy jako „obowiązek” i zarazem „zakaz” zastępowania wypłaty gotówkowej wekslami, świadczeniami w naturze itp. Zastosował tym samym wykładnię rozszerzającą wzorując się w drodze analogii na artykułach 22 i 23 rozporządzenia o umowie o pracę robotników.

Należy jednak pamiętać o późniejszej tezie Sądu Najwyższego wskazanej w orzeczeniu z dnia 3 stycznia 1935 roku<sup>9</sup>:

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. z 1928 r. Nr 35, poz. 323), aczkolwiek nakłada na pracodawcę obowiązek wypłacania należności pracownikom gotówką (art. 13), nie zawiera jednak przepisu, analogicznego z przepisem art. 23 rozp. o umowie o pracę robotników, i nie przewiduje, aby zapłata pracownikowi umysłowemu wynagrodzenia wekslami była nieważna, (...)

Sąd Najwyższy podchodząc literalnie do przepisu wskazał, iż rzeczywiście brak wypłaty wynagrodzenia w gotówce, biorąc pod uwagę artykuł 53, rodzi odpowiedzialność karną zagrożoną grzywną z zamianą na areszt, ale nie prowadzi do nieważności dokonanego rozliczenia. Innymi słowy: wypłata pozostawała ważna, ale karalna.

Prawidłowo został wskazany przepis proceduralny – artykuł 54 cytowanego rozporządzenia. Zgodnie z nim do orzekania o czynach przewidzianych w artykule 53 właściwi byli inspektorzy pracy. W związku z tym, że postępowanie przed inspektorem pracy było postępowaniem karno-administracyjnym, to na podstawie artykułu 23 wymienianego powyżej rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r.

o postępowaniu karno-administracyjnym inspektor pracy po przeprowadzeniu wzmiankowanej rozprawy wydał orzeczenie skazujące.

Orzeczenie to doręczono właścicielowi zakładu 22 września, a on wniósł pismem z dnia 27 września 1932 r. (doręczonym inspektorowi w tym samym dniu) o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego<sup>10</sup>. Inspektor przekazał akta orzeczenia karno-administracyjnego Sądowi Pracy „do rozpoznania zgodnie ze złożonym podaniem petenta” pismem z dnia 27 września, przyjętym przez kancelarię Sądu dzień później<sup>11</sup>. Mimo przekroczenia przepisów prawa pracy, tj. niewypłacania wynagrodzenia w terminie oraz zastąpienia wypłaty gotówkowej wekslami, Sąd Pracy na rozprawie w dniu 29 października 1932 r. postanowił<sup>12</sup>:

Na mocy art. 3 § 1 litera A i § 2 oraz art. 13 Rozp. Prezyd. Rzplitej z dnia 21/X.1932 o amnestii z powodu wprowadzenia z dniem 1/IX.1932 jednolitego Kodeksu Karnego i prawa o wykroczeniach (...) postępowanie karne w stosunku do (...) umorzyć.

Zauważyć należy, iż pracodawca nie tylko uniknął grzywny za niewypłacenie wynagrodzenia w gotówce, to jeszcze nie poniósł odpowiedzialności za złamanie artykułu 15 rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych:

Wypłata należącego się pracownikowi wynagrodzenia stałego odbywać się winna najpóźniej w końcu każdego miesiąca kalendarzowego.

W razie zawinionej niewypłaty w terminie pracodawca obowiązany jest do opłacania procentów zwłoki w wysokości od 2 do 3% miesięcznie – począwszy od dnia zwłoki.

Owszem przepisy rozporządzenia nie przewidywały sankcji karnej za nieterminową wypłatę, ale można było w drodze wnioskowań prawniczych podciągać ten czyn pod naruszenie omawianego artykułu 13. Skoro grzywna groziła za niewypłacenie wynagrodzenia w gotówce, to tym bardziej należało ją nałożyć za brak wypłaty wynagrodzenia w ogóle. W tej sprawie wypłata jednak nastąpiła, ale w formie weksli. Pracownica nie żądała natomiast odsetek od zwłoki, która powinna być liczona od następnego dnia następnego miesiąca (por. art. 15 zd. 1 cytowanego rozporządzenia) a nie od daty wymagalności weksla.

Jeśli zaś chodzi o podstawę prawną umorzenia, to po pierwsze trzeba wyjaśnić, iż łamanie praw pracowniczych było traktowane jako wykroczenie, gdyż stanowiło czyn zabroniony zagrożony karą grzywny nie wyższą niż trzy tysiące złotych i aresztem do trzech miesięcy<sup>13</sup>. W związku zaś z artykułami 3 § 1 lit. a i 4 § 1 lit. a oraz artykułem 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 21 października 1932 r. o amnestii z powodu wprowadzenia z dniem 1 września 1932 r. jednolitego polskiego kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach<sup>14</sup>:

Dla upamiętnienia wprowadzenia z dniem 1 września 1932 r. jednolitego polskiego kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach udziela się sprawcom, współwinnym i uczestnikom przestępstw, dokonanych przed dniem 1 września 1932 r., amnestji na zasadach, określonych w niniejszym rozporządzeniu. (...) [art. 1]

Puszcza się w niepamięć i przebacza: a) wszystkie wykroczenia, należące zarówno do właściwości władz administracyjnych, jak i sądowych; (...) [art. 3 § 1 pkt a]

Darowuje się niewykonane w całości lub w części kary: a) za wykroczenia administracyjne; (...) [art. 4 § 1 pkt a].

Oskarżony dzięki amnestii uniknął więc grzywny, ale też – co należy podkreślić – nie wywiązał się z obowiązku spełnienia roszczenia byłej pracownicy, która w drodze postępowania przed Sądem Pracy nie uzyskała zaspokojenia i – jak można się domyślać – pozostawała jej zwykła droga cywilna.

\*

Prowadząc kwerendę akt Sądu Pracy, otrzymano przypadkiem trzy teczki o numerach 11, 12 i 13 nie z zespołu Sądu Pracy (nr 493), ale z zespołu Sądu Grodzkiego w Lublinie (nr 484) – seria Sąd Pracy. Warto o nich wspomnieć, gdyż pogłębiają obraz funkcjonowania lubelskiego Sądu Pracy. Pierwsze dwie sprawy zostały wniesione przeciwko Robotniczej Hucie Szklanej, w tym samym dniu: 24 kwietnia 1930 roku i obejmują sygn. akt 313/30 oraz 314/30. Mieszczą się wśród innych 12 spraw przeciwko temu przedsiębiorstwu. Pozwy zostały wywołane upadłością spółki i zadłużeniem wobec pracowników<sup>15</sup>.

W sprawie 313/30 powód wniósł o zapłatę zaległego wynagrodzenia oraz ekwiwalentu urlopowego na łączną kwotę 52,64 zł. Pozew, zwany „skargą powodową” został datowany na 24 kwietnia 1930 r. i nosi taką samą datę wpływu. Nie zawiera podstawy prawnej roszczenia. Jako dowód załączono zaświadczenie z zakładu pracy o należnościach za pracę, a powód dodatkowo wnosił o powołanie świadka<sup>16</sup>. Do akt dołączono „świadcstwo ubóstwa” wydane przez Wydział Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina, iż<sup>17</sup>:

p. (...), lat 16 z zawodu hutnik zamieszkały w Lublinie przy ulicy (...), żadnego majątku nie posiada. Wymieniony pozostaje bez pracy. Utrzymuje się z pomocy rodziców. Nie jest w stanie uiścić opłat sądowych w sprawie o należność za pracę. Żyje w stanie ubóstwa.

Decyzją przewodniczącego Sądu Pracy, w dniu wniesienia pozwu, przyznano mu „prawo ubogich do prowadzenia sprawy” i został zwolniony z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych<sup>18</sup>. Przewodniczący oparł się na artykule 46 rozporządzenia z dnia 25 kwietnia 1928 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu przepisów tymczasowych o kosztach sądowych obowiązujących w okręgach sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie<sup>19</sup>.

Wezwania na rozprawę zostały doręczone dwa dni po wniesieniu pozwu, tj. 26 kwietnia, a rozprawa odbyła się cztery dni później – 30 kwietnia 1930 roku. W jej trakcie pozwany uznał powództwo do kwoty 51,04 zł, tj. o 1,60 zł niższą. Huta reprezentowana była przez „kuratora upadłości”. Wyrokiem z tego samego dnia Sąd Pracy zasądził na rzecz powoda 51,04 zł. Tytuł wykonawczy nadano 21 maja<sup>20</sup>.

Uderzające w przypadku tej sprawy jest szybkie tempo rozpatrywania spraw sądowych: sześć dni od dnia wniesienia pozwu; a ponadto: niebywała prostota postępowania i jego radykalne odformalizowanie. Jedynym dokumentem wskazującym podstawę prawną była wyżej wzmiankowana „decyzja” przewodniczącego Sądu Pracy. Budzi uwagę młody wiek powoda, który – jak wynika z pozwu – w hucie pracował od kwietnia 1927 r., czyli mając lat trzynaście. Poza tym pozwanym było przedsiębiorstwo znajdujące się w upadłości.

Sprawa o sygnaturze 314/30 była bardzo podobna. Powodem nie był jednak szeregowy robotnik a majster hutniczy. W związku z tym, iż – jak oszacował – dziennie przeciętnie zarabiał od 10,00 do 15,00 zł jego zaległe wynagrodzenie, doliczając ekwiwalent za urlop i nieotrzymany jednomiesięczny deputat, wyniosło 869,33 zł<sup>21</sup>. Powód nie występował o zwolnienie z kosztów.

Rozprawa również przebiegła analogicznie do poprzedniej sprawy. Pozwany uznał roszczenie powoda do wysokości 839,63 zł i w takiej wysokości zostało zasądzone przez Sąd Pracy<sup>22</sup>. Wszystkie dokumenty były sporządzane odręcznie i nie zawierały podstawy prawnej.

\*

Jako ciekawostkę warto podać sprawę o sygn. 315/30, rozpoczętą 24 kwietnia, a zakończoną pięć dni później. Pozew S.-B. L. przeciwko Sz. B. o zapłatę zaległego wynagrodzenia w kwocie 15,00 był datowany na 24 kwietnia i taką też nosił datę wpływu<sup>23</sup>. Opłata sądowa wyniosła 2,25 zł. Wezwania zostały rozniesione 28 kwietnia, a rozprawa odbyła się dzień później. W składzie sądu zasiedli dwaj ławnicy: związku zawodowego i Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, którą reprezentował popularny lubelski kupiec Stanisław Drozd. Rozprawa (protokołowana być może z oszczędności papieru na formularzu sądu pokoju) zakończyła się tak, że<sup>24</sup>:

powód i pozwany (...) oświadczyli, że się pogodzili i proszą o umorzenie sprawy.

Jak zwykle w aktach sprawy brak jest wzmianki o materialnych podstawach prawnych postępowania. W protokole znalazły się – co nie było typowe w poprzednich sprawach – podpisy stron. Sz. B. jako niepiśmienny podpisał się trzema kółkami, co

poświadczyła protokolantka. Sąd zaś postanowił<sup>25</sup>:

na mocy art. 1-4 U.P.C. sprawę niniejszą umorzyć.

Nie obowiązywał jeszcze Kodeks postępowania cywilnego z 1930 r.<sup>26</sup>, a wyroki były pisane odręcznie i dość niestarannym pismem. Dlatego podstawa prawna umorzenia może być niekiedy trudna do odczytania. Chodziło bowiem o rosyjski kodeks postępowania cywilnego z dnia 20 listopada/2 grudnia 1864 roku, czyli właśnie „ustawę postępowania cywilnego” (u.p.c.)<sup>27</sup>. Owszem, dla uzyskania pełnego obrazu stanu prawnego, na którym opierał się Sąd Pracy, nie zaszkodzi sięgać do przepisów przechodnich Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z dnia 18 lipca 1917 r.<sup>28</sup> (które odnosiły się do właściwości sądów pokoju, okręgowych, apelacyjnych i Sądu Najwyższego), jak również ustawy z dnia 16 lipca 1925 r. o zmianach w urządzeniu sądownictwa, przepisach postępowania cywilnego i w przepisach o kosztach sądowych, obowiązujących w b. zaborze rosyjskim<sup>29</sup>.

W przekładzie pod redakcją Wacława Miszewskiego przywołane wyżej artykuły rosyjskiego k.p.c. brzmią jak następuje<sup>30</sup>:

1. Każdy spór o prawo cywilne rozstrzygają sądy.

Uwaga. Do jurysdykcji instytucji rządowych, a nie sądów, należą takie żądania władz i urzędników administracyjnych, które z mocy ustawy mają charakter bezspornych, nie podlegających zarzutom w trybie postępowania kontradyktoryjnego.

2. Osoby prywatne lub stowarzyszenia, których prawa, oparte na ustawie będą pogwałcone rozporządzeniem urzędu państwowego albo urzędnika, mogą wytoczyć przed sąd powództwo o przywrócenie pogwałconych praw; lecz powództwo takie nie zawiesza rozporządzenia urzędu państwowego lub urzędnika, dopóki w tej materii nie zapadnie wyrok sądu.

3. Urzędy państwowe albo urzędnicy nie mają prawa rozstrzygać sporów, wynikłych w toku rozpoznawania przez te urzędy i urzędników jakiegokolwiek sprawy, a ulegających rozpoznaniu sądu, ani też przekazywać tej sprawy sądowi, lecz oznajmiają tylko petentowi, iż może trybem przepisanyms zwrócić się z powództwem do właściwego sądu.

4. Sądy mogą wszczynać postępowanie w sprawach cywilnych jedynie tylko na skutek żądania osób, których sprawy te dotyczą, i rozstrzygać je nie inaczej, jak po wysłuchaniu wyjaśnień strony przeciwnej, albo po upływie terminu, do złożenia wyjaśnień wyznaczonego.

Nieco inaczej rzeczzone artykuły brzmią w przekładzie Jana Fidlera i Stanisława Goldsztajna<sup>31</sup>:

Art. 1. Każdy spór o prawo cywilne ulega rozpoznaniu urzędów sądowych.

Uwaga 1. Takie żądania władz i urzędników administracyjnych, którym prawo nadało przymiot bezspornych, niedopuszczających zarzutów w drodze procesu, należą do jurysdykcji urzędów rządowych, a nie sądowych. (...)

Art. 2. Osoby prywatne lub stowarzyszenia, których prawa, na ustawie oparte, pogwałcone zostaną rozporządzeniem władz lub urzędników rządowych, mogą wytoczyć przed sąd powództwo

o przywrócenie pogwałconych praw; lecz wystąpienie takie nie wstrzymuje rozporządzenia władzy lub urzędnika rządowego, dopóki wyrokiem sądu nakazanym nie będzie.

Art. 3. Urzędy rządowe i urzędnicy nie mają prawa rozstrzygać sporów, wynikłych w toku rozpoznawania przez nich jakiegokolwiek sprawy, a ulegających rozpoznaniu sądu, ani też nie mogą przekazywać sprawy tej sądom, lecz oświadczają jedynie petentowi, że może wytoczyć powództwo przed sąd właściwy trybem przepisany.

Art. 4. Urzędy sądowe mogą przystąpić do rozpoznawania spraw cywilnych jedynie tylko wskutek prośby osób, których sprawy te dotyczą i rozstrzygać je nie inaczej, jak po wysłuchaniu wyjaśnień strony przeciwnej, albo też po upływie terminu wyznaczonego na złożenie takiego wyjaśnienia.

W związku z tym, że – jak wynika z porównania dalszych przepisów ros. k.p.c. – tłumaczenie pod redakcją W. Miszewskiego stało na wyższym poziomie językowym, w dalszej części tekstu na nim się oparto. XIX-wieczny przekład Władysława Nowakowskiego uznano za zbyt archaizujący w kontekście postępowań przed sądami pracy II Rzeczypospolitej<sup>32</sup>.

Po lekturze przepisów kodeksowych można odnieść wrażenie, że lubelski Sąd Pracy błędnie oznaczył podstawę prawną umorzenia postępowania. Ugoda zawarta przed sądem w trakcie postępowania była tylko jedną z wielu przesłanek umorzenia postępowania. Artykuł 71 ros. k.p.c. dawał podstawę umorzenia postępowania prowadzonego przed sądem pokoju, gdy strony zawarły przed sędzią pokoju tzw. układ pojednawczy<sup>33</sup>. Brano przy tym pod uwagę artykuły 2053-2058 księgi III rosyjskiego kodeksu cywilnego, w których unormowano przypadki nieważności układów pojednawczych (art. 1495 ros. k.p.c.). Przepisy ogólne dotyczące postępowania pojednawczego zawarto w rozdziale czwartym księgi trzeciej kodeksu. Zgodnie z artykułem 1357 „Złożenie oświadczenia sądowi, iż strony chcą zakończyć się między nimi sprawę pojednaniem, tudzież zawarcie układów pojednawczych dozwolone jest w każdym stanie sprawy”. Wedle artykułu 1366: „Sprawę, umorzoną na skutek układu pojednawczego, poczytuje się za ukończoną na zawsze, i zarówno strony, które układ zawarły, jak i ich spadkobiercy nie mogą tej sprawy na nowo wszczynać”. Układ pojednawczy, czyli we współczesnym rozumieniu ugoda, mógł być zawierany: 1) pisemną ugodą zawartą przed notariuszem w formie aktu notarialnego, 2) ugodą zawartą na piśmie przed sędzią pokoju, 3) przez złożenie do sądu podania pojednawczego podpisanego przez obie strony sporu i potwierdzonego przez notariusza lub sędziego pokoju, 4) sporządzenie protokołu pojednawczego (art. 1359-1360 ros. k.p.c.). Sąd Pracy w Lublinie nie zastosował ani artykułu 1359 pkt 2 statuującego warunek zawarcia ugody w formie protokołu pojednawczego, ale też pominął art. 1364 ros. k.p.c.:



O nastąpnym przed sądem pojednania spisuje się protokół, który po odczytaniu podpisują strony i członkowie sądu i który wówczas co do mocy obowiązującej uznaje się za równoznaczny z wyrokiem sądowym prawomocnym, nie ulegającym zaskarżeniu.

W związku z tym, że strony od razu na początku rozprawy – jak można się domyślać – zadeklarowały zawarcie ugody, w aktach sądowych nie ma również śladu, by Sąd stosował art. 337 ros. k.p.c.:

W czasie rozprawy prezes sądu nakłania strony do pojednania się, o ile uzna to za możliwe. W razie pojednania sporządza się protokół, który strony podpisują i który ma moc wyroku ostatecznego i nie ulega zaskarżeniu.

Widać więc, że w tym wypadku radykalne odformalizowanie postępowania i lakoniczność sporządzanych przez Sąd dokumentów, szczególnie orzeczeń wpływało też na zbyt ogólne, nieściśle, a co więcej niepełne przytaczanie podstaw prawnych wyrokowania i pomijanie formalnych wymogów zakończenia postępowania sądowego. Warto nadmienić, iż Prawo o sądach pracy z 1935 r., które zastąpiło rozporządzenie o sądach pracy z 1928 r. już zawierało regulacje dotyczące sesji pojednawczej stron sporu i zawarcia ugody<sup>34</sup>.

### **3. Zaskarżanie orzeczeń karnych inspektora pracy**

Na zakończenie warto podkreślić dodatkowy formalny aspekt postępowań w sprawach z zakresu prawa pracy. W razie wydania przez inspektora pracy orzeczenia karnego skazany miał prawo w ciągu siedmiu dni od daty doręczenia wystąpić z wnioskiem o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego (art. 34 rozporządzenia o postępowaniu sądowno-administracyjnym). Właściwym do rozpatrywania odwołań był sąd okręgowy (art. 37). Wedle zaś artykułów 7 i 9 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 1928 r. o sądach pracy w sprawach o przekroczenie przepisów o czasie pracy, urlopach dla pracowników, pracy młodocianych i kobiet, umowie o pracę robotników i pracowników umysłowych, kaucjach składanych przez pracowników, pośrednictwie pracy, bezpieczeństwie i higienie pracy, jak również niewykonanie nakazów wydawanych przez inspektorów pracy oraz w sprawach karnych przekazanych w pierwszej instancji orzecznictwu inspektorów pracy, właściwe stały się sądy pracy<sup>35</sup>. Tym samym nie stosowano równolegle obowiązującego § 1 artykułu 618 Kodeksu postępowania karnego z 1928 r.<sup>36</sup>:

Osoba, której wymierzono karę w trybie postępowania karno-administracyjnego, może zwrócić się, w terminie zawitym siedmiodniowym od daty ogłoszenie jej orzeczenia, do władzy administracyjnej z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (...)

Przepisy szczególne rozporządzeń o postępowaniu karno-administracyjnym i o sądach pracy wyłączały więc przepisy k.p.k.

<sup>1</sup> Rozporządzenie z dnia 12 marca 1929 r. o ustanowieniu Sądu Pracy w Lublinie (Dz.U. Nr 23, poz. 241). Zob. też: *Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały w Chełmie, Kraśniku i Radzynie Podlaskim. Przewodnik po zasobie archiwalnym*, t. 1, red. F. Cieślak, M. Trojanowska, Lublin 1997, s. 386.

<sup>2</sup> Dz.U. RP Nr 35, poz. 324.

<sup>3</sup> Dz.U. RP Nr 35, poz. 323.

<sup>4</sup> Rozporządzenie z dnia 31 sierpnia 1928 r. w sprawie przeznaczenia wartości i sum pieniężnych, uzyskanych na podstawie art. 23, 43 i 44 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników, na cele kulturalno-oświatowe (Dz.U. RP Nr 83, poz. 732); ustawa z dnia 22 marca 1933 r. o przeznaczeniu wpływów z kar pieniężnych na akcję kulturalno-oświatową i opiekuńczą na rzecz robotników (Dz.U. RP Nr 32, poz. 274, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Dz.U. RP Nr 38, poz. 365.

<sup>5</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie (APL), zespół Sąd Pracy w Lublinie (Sąd Pracy), sygn. 12. Zob. podobnie w: APL, Sąd Pracy, sygn. 13.

<sup>6</sup> APL, Sąd Pracy, sygn. 12, k. 5.

<sup>7</sup> APL, Sąd Pracy, sygn. 12, k. 3.

<sup>8</sup> I C 1611/34.

<sup>9</sup> APL, Sąd Pracy, sygn. 12, k. 1 i 2.

<sup>10</sup> APL, Sąd Pracy, sygn. 12, k. 9.

<sup>11</sup> APL, Sąd Pracy, sygn. 12, k. 13.

<sup>12</sup> Zob. art. 1 cytowanego rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym.

<sup>13</sup> Dz.U. RP Nr 91, poz. 782.

<sup>14</sup> Zob. spis roboczy akt Sądu Pracy w zespole Sądu Grodzkiego w Lublinie, zbiory Archiwum Państwowego w Lublinie.

<sup>15</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 11, k. 1 i 2.

<sup>16</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 11, k. 3.

<sup>17</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 11, k. 4.

<sup>18</sup> Dz.U. RP z 1928 r. Nr 54, poz. 520. Tekst jednolity przepisów tymczasowych był nietypowo – jak na warunki legislacyjne – wprowadzony mocą rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Było to uwarunkowane art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany przepisów tymczasowych o kosztach sądowych, obowiązujących w okręgach sądów apelacyjnych: w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. RP Nr 38, poz. 381), w którym zawarto upoważnienie dla Ministra. Bazowano bowiem na nowelizowanych Przepisach tymczasowych o kosztach sądowych z dnia 18 lipca 1917 r. uchwalonych przez Tymczasową Radę Stanu (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr 1, dział I, poz. 7).

<sup>19</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 11, k. 5-10.

- <sup>20</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 12, k. 1.
- <sup>21</sup> Zob. protokół z rozprawy z dnia 5 maja 1930 r. oraz wyrok z tego samego dnia (APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 12, k. 7-9).
- <sup>22</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 13, k. 1.
- <sup>23</sup> APL, Sąd Grodzki – seria Sąd Pracy, sygn. 13, k. 5.
- <sup>24</sup> Ibidem.
- <sup>25</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1929 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. RP Nr 83, poz. 651).
- <sup>26</sup> Zwód Praw, t. 16, cz. 1: Сводъ Законовъ Россійской Имперіи, Томъ XVI. Oryginał dostępny online: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/238/>. Zob. szerzej: G. Smyk, *Zasady wprowadzania i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2011, t. 14, s. 219 i 238.
- <sup>27</sup> „Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu” 1917 Nr 1, dz. I, poz. 5.
- <sup>28</sup> Dz.U. RP Nr 91, poz. 637.
- <sup>29</sup> *Ustawa postępowania sądowego cywilnego obowiązująca w okręgach apelacyjnych warszawskim, lubelskim i wileńskim w przytoczeniu jurejurisprudencji i ustaw związkowych oraz dodaniem przepisów dotyczących organizacji sądownictwa tudzież skorowidza*, oprac. W. Miszewski et alt., Warszawa 1923, s. 1-7.
- <sup>30</sup> *Ustawa Postępowania Sądowego Cywilnego z roku 1864 (według wydania urzędowego z roku 1914) ze wszystkimi zmianami i uzupełnieniami do dnia 1 Stycznia 1918 roku, wydanymi w Królestwie Polskim*, oprac. J. Fidler, S. Goldsztajn i S. Car, Warszawa 1918, s. 1-3.
- <sup>31</sup> *Ustawa Postępowania Sądowego Cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez NAJWYŻEJ zatwierdzone Postanowienie z dnia 19 Lutego 1875 r.*, oprac. W. Nowakowski, cz. 1: *art. 1-201*, Warszawa 1878, s. 4-6.
- <sup>32</sup> Zob. *Ustawa postępowania sądowego cywilnego...*, oprac. W. Miszewski et alt., op. cit., s. 37.
- <sup>33</sup> Zob. art. 24 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 95, poz. 854) i obowiązujące do dnia 31 grudnia 1934 r. przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 37, poz. 350).
- <sup>34</sup> Zob. też późniejszy art. 1 Prawa o sądach pracy z 1935 r.
- <sup>35</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313).

## Bibliografia

### Źródła

Archiwum Państwowe w Lublinie

- zespół Sąd Pracy w Lublinie, sygn. 12, 13

- zespół Sąd Grodzki w Lublinie – seria Sąd Pracy, sygn. 11, 12, 13

## Literatura

*Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały w Chełmie, Kraśniku i Radzynie Podlaskim. Przewodnik po zasobie archiwalnym*, t. 1, red. F. Cieślak, M. Trojanowska, Lublin 1997.

Smyk G., *Zasady wprowadzania i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2011, t. 14.

## Akty prawne rosyjskie

*Ustawa Postępowania Sądowego Cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez NAJWYŻÉJ zatwierdzone Postanowienie z dnia 19 Lutego 1875 r.*, oprac. W. Nowakowski, cz. 1: art. 1-201, Warszawa 1878.

*Ustawa Postępowania Sądowego Cywilnego z roku 1864 (według wydania urzędowego z roku 1914) ze wszystkimi zmianami i uzupełnieniami do dnia 1 Stycznia 1918 roku, wydanymi w Królestwie Polskim*, oprac. J. Fidler, S. Goldsztajn i S. Car, Warszawa 1918.

*Ustawa postępowania sądowego cywilnego obowiązująca w okręgach apelacyjnych warszawskim, lubelskim i wileńskim z przytoczeniem jurysprudencki i ustaw zwiázkowych oraz dodaniem przepisów dotyczácych organizacji sádownictwa tudziez skorowidza*, oprac. W. Miszewski et alt., Warszawa 1923.

Rosyjski kodeks postępowania cywilnego z dnia 20 listopada/2 grudnia 1864 r. (Zwód Praw, t. 16, cz. 1: Сводъ Законовъ Россійской Империи, Томъ XVI).

## Akty prawne polskie

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. RP Nr 35, poz. 323).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. RP Nr 35, poz. 324).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 37, poz. 350).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. RP Nr 38, poz. 365).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany przepisów tymczasowych o kosztach sądowych, obowiązujących w okręgach sądów apelacyjnych: w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. RP Nr 38, poz. 381).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1929 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. RP Nr 83, poz. 651).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 21 października 1932 r. o amnestji z powodu wprowadzenia z dniem 1 września 1932 r. jednolitego polskiego kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. RP Nr 91, poz. 782).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 95, poz. 854).

Ustawa z dnia 16 lipca 1925 r. o zmianach w urzędzeniu sądownictwa, przepisach postępowania cywilnego i w przepisach o kosztach sądowych, obowiązujących w b. zaborze rosyjskim (Dz.U. RP Nr 91, poz. 637).

Ustawa z dnia 22 marca 1933 r. o przeznaczaniu wpływów z kar pieniężnych na akcję kulturalno-oświatową i opiekuńczą na rzecz robotników (Dz.U. RP Nr 32, poz. 274, z późn. zm.).

Rozporządzenie z dnia 31 sierpnia 1928 r. w sprawie przeznaczenia wartości i sum pieniężnych, uzyskanych na podstawie art. 23, 43 i 44 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników, na cele kulturalno-oświatowe (Dz.U. RP Nr 83, poz. 732).

Rozporządzenie z dnia 25 kwietnia 1928 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu przepisów tymczasowych o kosztach sądowych obowiązujących w okręgach sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 54, poz. 520).

Rozporządzenie z dnia 12 marca 1929 r. o ustanowieniu Sądu Pracy w Lublinie (Dz.U. Nr 23, poz. 241).

Przepisy przechodnie Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z dnia 18 lipca 1917 r. („Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu” 1917 Nr 1, dz. I, poz. 5).

Przepisy tymczasowe Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z dnia 18 lipca 1917 r. o kosztach sądowych (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr 1, dział I, poz. 7).

## **Orzecznictwo**

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1935 roku (I C 1611/34).

## **Internet**

<http://civil.consultant.ru/reprint/books/238/>

**Dr Karol Dąbrowski:** doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Historii Państwa i Prawa, Wydziału Prawa i Administracji UMCS, koordynator sieci badawczej Public Administration & Local Government, e-mail: karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl.

Emilia Gulińska, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

## **Obywatelska inicjatywa ustawodawcza**

### **Legislative Initiative by Citizens**

przesłanie tekstu 1 lipca 2015 r., ocena 26 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

W poniższym artykule została przybliżona problematyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Praca przedstawia podstawę prawną omawianej instytucji, podmioty którym ona przysługuje. Zanalizowane zostały również jej ograniczenia, wymogi formalne projektu obywatelskiego, jak również przedstawiona została procedura wnoszenia projektów obywatelskich.

**Słowa kluczowe:** inicjatywa obywatelska, projekt obywatelski

#### **Abstract**

In this following article is the approximate issue of civic legislative initiative. The work presents the legal basis of the discussed institution, entities which she is entitled. Have also been analyzed its limitations, the formal requirements of civic project, procedure has also been presented to submitted of civic project.

**Keywords:** citizens' initiative, civic project

Od pierwszych wolnych wyborów po upadku komunizmu w 1989 roku minęło już 26 lat. Mimo że demokratyczność systemu władzy w Polsce uznawana jest za pewną oczywistość, to jednak w życiu publicznym jest coraz mniej refleksji na temat tego czym jest demokracja, w jakim stopniu udział społeczeństwa jest konieczny do podejmowania decyzji przez rządzących? O udziale obywateli w rządzeniu słyszymy zazwyczaj podczas kampanii wyborczych – prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych. Po zakończeniu tych kampanii, życie wraca na stare tory, głos wyborców traci na znaczeniu. Udział obywateli w sprawowaniu władzy w państwie, czyli w decydowaniu o własnym losie, sprawia, że ważne jest, by obywatele zarówno znali, jak i rozumieli mechanizmy sprawowania władzy. Zgodnie z definicją demokracji bezpośredniej, jest ona jednym ze

sposobów sprawowania władzy przez naród. Polega ona na bezpośrednim sprawowaniu władzy przez ogół obywateli, a nie przez wybranych w wyborach przedstawicieli. Ważnym narzędziem prawnym sprawowania władzy przez naród jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, która pozwala na przedstawianie własnych projektów ustaw bezpośrednio przez samych obywateli<sup>1</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej reguluje w art. 118 ust. 2 stanowiąc, iż: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Przepis ten po raz pierwszy został wprowadzony do Konstytucji RP i jako konkretyzujący formułę o bezpośrednim sprawowaniu władzy przez naród zawarty w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej został w piśmiennictwie oceniony pozytywnie<sup>3</sup>, mimo tego, iż nie pozostawia wątpliwości, że ta forma bezpośredniego sprawowania władzy przez naród uznana musi być, jako jedynie inicjatywa „uruchamiająca” działalność Sejmu, za formę niewładczą demokracji bezpośredniej<sup>4</sup>. Tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej precyzuje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>5</sup>.

Obywatelską inicjatywę ustawodawczą z jednej strony należy traktować jako krok ku rzeczywistemu równouprawnieniu form demokracji pośredniej i bezpośredniej, z drugiej zaś jako instrument umożliwiający czynny udział w procesie legislacyjnym przez zbiorowy podmiot suwerenności<sup>6</sup>. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze. Będą to więc obywatele polscy, którzy ukończyli 18 lat i nie są pozbawieni praw publicznych, wyborczych oraz nie są ubezwłasnowolnieni. Nie muszą oni zamieszkiwać na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>.

Konstytucja nie przewiduje wprost żadnych ograniczeń co do przedmiotowego zakresu projektów obywatelskich, co nie oznacza jednak, iż takie ograniczenia nie istnieją. Również ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie wskazuje wyraźnie zakresu spraw, które nie mogą być przedmiotem inicjatyw wykonywanych przez obywateli<sup>8</sup>. Art. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej stanowi, iż obywatelski projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innym podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Przepisem szczególnym, który wyłącza przewidziane w art. 118 prawo do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą jest również art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, który określa krąg podmiotów uprawnionych do składania projektów szczególnej ustawy w polskim systemie źródeł prawa, a mianowicie ustawy o zmianie Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem projekt zmiany Konstytucji przedłożyć może 1/5 posłów, Senat

oraz Prezydent Rzeczypospolitej. Oznacza to, iż żaden inny podmiot takiego prawa nie posiada, ani zatem obywatele ani Rada Ministrów nie mogą przekładać projektów zmiany Konstytucji. Kolejne ograniczenia dotyczą kwestii, które zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości innych organów. Art. 221 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Ponadto projekty obywatelskie nie mogą dotyczyć kompetencji organów państwowych, które na mocy art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazane zostały organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Regulacja ta odnosi się do spraw przekazanych organom Unii Europejskiej na mocy traktatu akcesyjnego. Ponieważ akty prawa europejskiego, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji znajdują się w hierarchii aktów powszechnie obowiązujących w Polsce powyżej ustaw, nie mogą być przez ustawy zmieniane, a tym samym nie jest możliwe wykonanie w tym przedmiocie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Ograniczenie w tym zakresie obejmuje szereg spraw o charakterze gospodarczo – finansowym i społecznym. Kolejne ograniczenie wynika z art. 112 Konstytucji, który ustanawia zasadę autonomii Parlamentu, zgodnie z którą organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa Regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Projekt obywatelski musi odpowiadać tym samym wymogom, co projekty wnoszone przez inne podmioty. Może on mieć ten sam przedmiot regulacji, co projekty zgłaszane przez inne podmioty i w ten sposób stanowić alternatywne rozwiązanie danej kwestii<sup>9</sup>. Procedura postępowania z takim projektem ustawy jest kilkuetapowa<sup>10</sup>. Pierwszym jej elementem jest stworzenie projektu ustawy. Zgodnie z art. 34 Regulaminu Sejmu projekt ustawy składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu, wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy;
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne;
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;



- zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Drugim etapem jest powstanie komitetu inicjatywy ustawodawczej. Do jego zadań zaliczymy czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnieniem oraz czynności dotyczące kampanii promocyjnej, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt. Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy (art. 5 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej), np. komitet inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL (art. 5 ust. 2 cytowanej ustawy). W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu 15 osób tworzących komitet (art. 5 ust. 3). Komitet posiada osobowość prawną, którą nabywa z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia (art. 5 ust. 4).

Po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt, pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. W zawiadomieniu podaje się:

- pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby;
- dane osób, które przystąpiły do komitetu, tj. imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL;
- dane: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy.

Do zawiadomienia załącza się projekt ustawy, spełniający warunki wraz z załączonym wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt (art. 6 ust. 1-3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej).

Jeżeli zawiadomienie odpowiada określonym warunkom Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od jego doręczenia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia. Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu (art. 6 ust. 4 ustawy cytowanej ustawy). W przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez

pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej).

Po otrzymaniu postanowienia lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, komitet ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsce udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu (art. 7 ust. 1 cytowanej ustawy). Maksymalny czas prowadzenia kampanii promocyjnej i zbierania podpisów został ograniczony postanowieniem art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli do 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę na odmowę przyjęcia zawiadomienia<sup>12</sup>.

Zbieranie podpisów stanowi trzeci etap wnoszenia projektu ustawy pochodzącego z inicjatywy obywatelskiej. Pod projektem takiej ustawy musi podpisać się 100 tys. obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli popierających projekt przedstawianych wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu stanowi część wymagalnej liczby 100 tys. podpisów osób popierających projekt (art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej). Projekt ustawy musi być wyłożony do wglądu w miejscu zbierania podpisów. Obywatel, który chce udzielić poparcia i podpisać się pod projektem składa swój podpis na wykazie obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL. Podpis musi być własnoręczny. Wycofanie swojego poparcia pod projektem ustawy nie jest skuteczne<sup>14</sup>.

W ciągu 3 miesięcy od wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia (lub postanowienia Sądu Najwyższego korzystnego dla komitetu) komitet inicjatywy ustawodawczej powinien wnieść do Marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z co najmniej 100 tys. podpisów popierających. Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia projektu, gdy stwierdzi, że treść ustawy lub uzasadnienia została zmieniona. Odmawia zaś nadania biegu projektowi, jeżeli po sprawdzeniu podpisów przez Państwowy Komitet Wyborczy, liczba prawidłowych podpisów okaże się mniejsza niż ustawowo wymagana. Brak jest jednak możliwości uzupełniania podpisów w czasie postępowania weryfikacyjnego. Rozwiązanie takie wydaje się dyskryminować obywatelski wniosek w stosunku do innych procedur, np. w sytuacji zaistnienia braków formalnych dotyczących rejestracji listy kandydatów zgłaszanej w wyborach do Sejmu, umożliwia się ich uzupełnienie w terminie 3 dni.

Uniemożliwienie uzupełnienia wniosku przed upływem ustawowego terminu należy uznać za bezpodstawne utrudnianie realizacji obywatelskiej inicjatywy<sup>15</sup>.

Zainteresowanie mechanizmem inicjatywy uchwałodawczej wśród obywateli z każdym rokiem jest coraz większe. Od 1999 do końca roku 2013 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu aż 120 zawiadomień o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tylko w 2013 r. takich zawiadomień zgłoszono 7, nieco więcej bo 9 w roku 2012. Chociaż statystyki wyglądają obiecująco, to liczba komitetów, którym udało się złożyć w terminie przygotowany projekt ustawy wraz z listą 100 tys. podpisów czy liczba projektów obywatelskich uchwalonych przez Parlament wyglądają już diametralnie inaczej. Na 116 komitetów zgłoszonych do Marszałka Sejmu, jedynie 42 komitetom udało się wnieść skutecznie swój projekt pod obrady Sejmu. Aż 51 komitetom nie udało się w terminie złożyć projektu ustawy wraz z wymaganą liczbą podpisów. Wielu pomysłodawcom nie udało się otrzymać pozytywnej zgody na rejestrację komitetów choć tendencja polskich władz w tej kwestii ulega poprawie. Jedynie 12 projektów obywatelskich zostało do tej pory uchwalonych, przy czym nie każdy przyjęto w takiej formie, w jakiej został złożony przez projektodawcę<sup>16</sup>. Dla przykładu, projekt ustawy obywatelskiej o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wpłynął do Sejmu 30 stycznia 2004 r. (projekt dotyczył powołania do życia województwa środkowopomorskiego). 13 kwietnia 2005 r. ówczesny rząd uznał, że zawiera on uchybienia natury legislacyjnej oraz że zasadne wydaje się przeprowadzenie referendum na obszarze zajmującym tereny projektowanego województwa (nic takiego nie miało jednak miejsca). W związku z zakończeniem pracy przez Sejm IV kadencji, projekt został wniesiony pod obrady Sejmu V kadencji 22 grudnia 2005 roku. W dniu 7 marca 2006 r. rząd negatywnie ocenił inicjatywę powołania nowego województwa. Sprawa nie została rozwiązana po myśli wnioskodawców – obywateli<sup>17</sup>.

Praktyka pokazuje również, iż istnieje wiele barier utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej. Pojawiają się one na każdym etapie, od rejestracji komitetu aż po etap prac parlamentarnych nad projektem. Są to czynniki wynikające zarówno z treści ustawy, jak i z praktyki parlamentarnej. Największy problem to zbyt krótki czas na zebranie wymaganych podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. Zebranie 100 tys. podpisów w 3 miesiące jest dla wielu komitetów niewykonalne, gdyż wiąże się z koniecznością zaangażowania ogromnych zasobów ludzkich i technicznych. Do tej pory najwięcej komitetów, bo aż 60, borykało się właśnie z tym problemem. Dla komitetów, którym udało się złożyć w Sejmie swój projekt ustawy, największą barierą okazuje się natomiast zasada dyskontynuacji, która zamiast zostać

całkowicie wyłączona w stosunku do projektów obywatelskich, została jedynie ograniczona do następnej kadencji Sejmu. W praktyce oznacza to, że projekty, które nie zostały rozpatrzone w trakcie kadencji, w której zostały złożone lub w następnej, przepadają ostatecznie i prace nad nimi zostają zakończone. Taki los spotkał do tej pory 15 projektów obywatelskich, które odesłane po pierwszym czytaniu do właściwej komisji, po prostu przepadły. Przykładem takiej sytuacji jest chociażby projekt ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu. Złożony w Sejmie 14 sierpnia 2001 roku po pierwszym czytaniu został przesłany do trzech właściwych komisji, ponieważ prace w komisjach trwały przez całą IV kadencję, nie udało się go uchwalić w terminie. Po zakończeniu IV kadencji projekt przepadł. Pod projektem podpisało się ponad 160 tys. obywateli<sup>18</sup>.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza to instytucja, z której społeczeństwo obywatelskie powinno korzystać częściej. Spowodowało by to może wzrost kultury politycznej w Polsce, nastąpiło by zlikwidowanie lub chociaż ograniczenie zjawiska, występującego za każdym razem w kampaniach wyborczych, zwanego potocznie „kiełbasą wyborczą”.

<sup>1</sup> <https://obywateledecyduja.pl/2012/06/obywatelska-inicjatywa-ustawodawcza-wazne-narzedzie-demokracji/> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>3</sup> J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 283.

<sup>4</sup> J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 276.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. Nr 62 poz. 688, z późn. zm. Dalej jako: ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 586.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 586.

<sup>8</sup> A. Rytel-Wawrzocha, *Przewodnik po inicjatywie obywatelskiej*, <http://siec118.pl/dla-organizacji/baza-wiedzy/przewodnik-po-inicjatywie-obywatelskiej/> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>9</sup> B. Banaszak, op. cit, s. 586.

<sup>10</sup> M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 490.

<sup>11</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, „Monitor Polski” z 2012 r. poz. 32.

<sup>12</sup> W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, [w:] *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemysł-Rzeszów 2013, s. 120.

<sup>13</sup> <http://www.infor.pl/prawo/konstytucja/omowienie-konstytucji/81977,Obywatelska-inicjatywa-ustawodawcza.html> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 656.

<sup>16</sup> <https://obywateledecyduja.pl/merytorycznie/stan-obecny/> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>17</sup> <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/analizy/obywatele-bez-glosu/> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>18</sup> <https://obywateledecyduja.pl/merytorycznie/stan-obecny/>, [dostęp: 29.06.2015].

## Bibliografia

### Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.

Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.

Kuciński J., Wołpiuk J. W., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2012.

Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K., Steciuk P., *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki* [w:] *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemysł-Rzeszów 2013.

Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U Nr 78, poz 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. Nr 62 poz. 688, z późn. zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, „Monitor Polski” z 2012 r. poz. 32.

### Internet

<http://www.infor.pl/prawo/konstytucja/omowienie-konstytucji/81977,Obywatelska-inicjatywa-ustawodawcza.html>

<https://obywateledecyduja.pl/>

[http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53672/26\\_Michal\\_Zielinski.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53672/26_Michal_Zielinski.pdf)

### Emilia Gulińska

---

<http://siec118.pl/dla-organizacji/baza-wiedzy/przewodnik-po-inicjatywie-obywatelskiej/>

<http://myobywatele.org/baza-wiedzy/analizy/obywatele-bez-glosu/>

**Emilia Gulińska:** studentka na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. II wiceprezes ds. organizacyjno-administracyjnych SKN Administratywistów „SKAUTH”. E-mail: emi.gul@wp.pl.

---



Paweł Hayn, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii, Wydział Politologii UMCS



## **Fundusze Europejskie w latach 2014–2020: wprowadzenie do zagadnienia**

### **EU Funds in Poland 2014–2020: Introduction**

przesłanie tekstu 6 lipca 2015 r., ocena 9 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Niniejsza publikacja jest wprowadzeniem do najważniejszych zagadnień związanych z tematyką Funduszy Europejskich. Autor przedstawia w niej najważniejsze dokumenty zawierające cele postawione przez Komisję Europejskie, które mają wpływ na przygotowanie i wdrażanie programów operacyjnych. Każdy program realizujący politykę spójności UE został omówiony w oparciu o cztery kryteria: cele programu, przykładowe projekty, podmioty uprawnione do ubiegania się o środki oraz wielkość pieniędzy na nie przeznaczonych. Artykuł przedstawia wszystkie programy krajowe zarządzane centralnie, a także zasady działania regionalnych programów operacyjnych. Tłumaczy również przyczyny różnic pomiędzy regionalnymi programami oraz objaśnia instytucjonalną strukturę zarządzania Funduszami Europejskimi w Polsce.

**Słowa kluczowe:** Fundusze Europejskie, polityka spójności Unii Europejskiej

#### **Abstract**

The article is the introduction to the most important issues related to EU funds for Poland. Author presents crucial documents showing the goals set by European Commission. Those goals affect the rules of preparation and implementation of operational programmes. Each operational programme realizes European cohesion policy and has been described using four criteria: the objectives of the programme, exemplary projects, entities that can apply EU funding and the amount of money planned for the programme. The article presents all centrally managed internal national programmes and the features of regional operational programmes. In addition it describes the institutional structure of the management of EU funds in Poland as well as explains the differences between various regional programmes

**Keywords:** European Union funds, European cohesion policy



## **1. Wstęp**

W perspektywie finansowej 2014–2020 alokacja (wielkość pieniędzy) przewidziana dla Polski to 82,5 mld euro, z czego prawie 80 mld euro będzie rozdysponowana poprzez programy operacyjne. Ważną rolę mają odegrać projekty zrealizowane w ramach instrumentu nazwanego „Łącząc Europę”, który zakłada inwestycje w obszar energetyki, transportu i technologii informacyjnych. Na tego rodzaju przedsięwzięcia przeznaczono ponad 4 mld euro. Mniejsze pieniądze asygnowano na projekty w zakresie pomocy społecznej, które mają wesprzeć osoby najbardziej potrzebujące. Z kolei na finansowanie żywności osobom najbardziej potrzebującym i bezdomnym oraz zapewnienie podstawowych artykułów dzieciom pochodzącym z biednych rodzin przewidziano kwotę 473 mln euro, która pochodzi z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Natomiast prawie 300 mln euro przeznaczono na przygotowanie systemu, który będzie nadzorował proces wdrażania projektów dofinansowanych z Unii (tzw. pomoc techniczna).

Wsparcie z Funduszy Europejskich jest ważnym źródłem finansowania wielu dziedzin funkcjonowania państwa polskiego. Dotacje z Brukseli wspierają takie obszary jak: rozwój technologiczny i innowacyjny w przedsiębiorstwach, badania naukowe i ich komercjalizacja, tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce, szkolenia zawodowe mające na celu podnoszenie kwalifikacji pracowników i umiejętności poruszania się na rynku pracy, rozwój infrastruktury komunikacyjnej (autostrady, drogi ekspresowe, kolej), przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną (odnawialne źródła energii), walkę z ubóstwem oraz promowanie włączenia społecznego, a także cyfryzacja różnych dziedzin funkcjonowania społeczeństwa (szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz e-usługi w administracji). Rola tych środków finansowych ma polegać na odpowiednio dopasowanym dokapitalizowaniu, usprawnieniu i „uzdrowieniu” wybranych dziedzin, aby po zakończeniu finansowania zewnętrznego mogły one sprawnie i skutecznie funkcjonować. Okresem kończącym unijne wsparcie obecnej perspektywy będzie rok 2023<sup>1</sup>, w którym wszystkie projekty będą musiały zostać zakończone i rozliczone.

## **2. Dokumenty strategiczne**

Każda perspektywa finansowa posiada dokument strategiczny określający priorytety jej działań. Dla perspektywy realizowanej w latach 2007–2013 była to „Strategia Lizbońska”, natomiast w obecnym okresie jest to „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020”. Dokument ten wyznacza trzy priorytety, które obowiązują wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej:

- rozwój inteligentny polegający na transformacji gospodarki w oparciu o wiedzę i innowacje;
- rozwój zrównoważony, którego celem jest korzystanie z zasobów naturalnych w sposób przyjazny środowisku;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu<sup>2</sup>, polegający na tworzeniu nowych miejsc pracy w gospodarce<sup>3</sup>.

Tytuł dokumentu wyznacza jego cezurę czasową. Do 2020 roku Europa ma odzyskać impet rozwojowy i zmniejszyć dysproporcje w porównaniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki. Wyznaczona strategia ma również stanowić odpowiedź na rozwój gospodarczy Chińskiej Republiki Ludowej. Ma to stać się poprzez wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat mieszkających w państwach Unii (do 75%) i wzrost PKB nakładów na badania i rozwój (do 3%).

Istotnym problemem, który co prawda nie dotyczy bezpośrednio Polski, ale jest ważny z perspektywy pozostałych krajów europejskich, jest liczba osób przedwcześnie kończących edukację oraz nieposiadających wykształcenia wyższego. Autorzy Strategii uznali, że odsetek osób w pierwszej kategorii należy zmniejszyć do 10%, natomiast w drugiej zredukować do co najmniej 40%. Dodatkowo liczbę osób zagrożonych ubóstwem mieszkających w Europie należy zredukować o 20 mln.

Ostatnim elementem Strategii są cele związane z energią i klimatem. Wyznacznikiem realizacji tego priorytetu jest wskaźnik 20/20/20. Zostanie on osiągnięty wówczas, gdy o 20%, w porównaniu do 1990 roku, zostanie ograniczona emisja dwutlenku węgla, zwiększony udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł oraz zwiększona zostanie efektywność wykorzystania energii (np. poprzez termomodernizację budynków czy zmianę źródeł energii)<sup>4</sup>.

Kolejnym ważnym dokumentem obecnej perspektywy finansowej jest Umowa Partnerstwa, która przekłada cele Europy 2020 na warunki polskie. Zawarte w niej postanowienia koordynują trzy polityki unijne w Polsce (politykę spójności, wspólną politykę rolną oraz wspólną politykę i rybołówstwa). Cele i priorytety Europy 2020 zostały przekształcone na 11 celów tematycznych, które są ważne z punktu widzenia funkcjonowania programów operacyjnych. Każdy z nich ma obowiązek realizować wybrane cele, które jednocześnie precyzują zakres jego interwencji.

Cele tematyczne obowiązujące w latach 2014–2020 przedstawiają się następująco:

1. wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych;

3. wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury;
4. wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
5. promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
6. zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
7. promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
8. promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
9. promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
10. inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
11. wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej<sup>5</sup>.

Postanowienia Umowy Partnerstwa były negocjowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z Komisją Europejską. Ważnym elementem tych pertraktacji były środki przeznaczone na poszczególne cele tematyczne, bowiem Komisja miała wpływ na ich wydatkowanie. Warto również zaznaczyć, że wielkość alokacji poszczególnych celów jest zróżnicowana. Najwięcej pieniędzy przeznaczono na cel nr 7 (ponad 23 mld euro), a najmniej na cel nr 5 (ok. 1 mld euro)<sup>6</sup>.

Ważną częścią Umowy Partnerstwa są obszary strategicznej interwencji państwa. Została do nich zaliczona Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie oraz obszary przygraniczne.

Polska Wschodnia jest definiowana jako obszar pięciu województw: podkarpackiego, lubelskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego. Ta część kraju wymaga szczególnej interwencji z uwagi na bariery rozwojowe o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i gospodarczym oraz większe nasilenie problemów rozwojowych<sup>7</sup>.

Polityka regionalna realizowana w latach 2014–2020 koncentruje się na najważniejszych ośrodkach miejskich, którymi są miasta wojewódzkie oraz otaczające je miejscowości, nazwane obszarami funkcjonalnymi. Taki wariant polityki wybrany przez

rząd polski ma doprowadzić do zwiększenia dostępności komunikacyjnej do głównych ośrodków w kraju (Warszawy, Gdańska, Poznań, Krakowa i Wrocławia), zwiększyć ich znaczenie gospodarcze i możliwości inwestycyjne<sup>8</sup>. Wyodrębnienie w polityce regionalnej obszarów funkcjonalnych związane jest ze stylem życia Polaków pracujących w miastach, ale mieszkających na obszarach pozamiejskich. Obszary te mają rozwiązywać problemy wspólne dla miasta i wsi. Z funkcjonowaniem ośrodków miejskich wiążą się działania rewitalizacyjne polegające na ożywieniu zdegradowanych dzielnic oraz poprawie stanu środowiska naturalnego.

Obszary defaworyzowane, które posiadają wielorakie problemy o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i ekonomicznym zagrażające marginalizacją ich mieszkańców, mają otrzymać szczególne wsparcie. Dodatkowo miejscowości wiejskie mają dostać pieniądze na tworzenie nowych miejsc pracy, reorientację zawodową mieszkańców (głównie rolników) oraz budowę podstawowej infrastruktury, do której zalicza się wodociągi, kanalizację, zabezpieczenie przeciwpowodziowe oraz retencyjne<sup>9</sup>.

Od 13 września 2014 roku obowiązuje w Polsce ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, nazwana ustawą wdrożeniową. Dokument ten został przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a jego zadaniem jest dostosowanie prawa polskiego do unijnych regulacji. Traktuje on o sposobie koordynacji i realizacji programów operacyjnych, o systemie instytucjonalnym powołanym do wdrażania programów, przepływach finansowych i systemie rozliczeń projektów oraz kontroli, audycie i monitoringu oraz instrumentach finansowych<sup>10</sup>.

### **3. Programy Operacyjne**

Do realizacji polityki spójności zostało powołanych osiem krajowych programów operacyjnych: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Europejska Współpraca Terytorialna oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Przed każdym z programów postawiono do realizacji wybrane cele tematyczne, przeznaczając na to określone pule środków finansowych.

Program Inteligentny Rozwój (POIR) realizuje cele tematyczne nr 1 i 3. W pewnym sensie jest on kontynuacją Programu Inteligentny Rozwój, ponieważ obydwa zostały przygotowane z myślą o przedsiębiorcach. Głównym zadaniem POIR-u jest zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki, co ma się stać dzięki wsparciu całego procesu powstawania innowacji, począwszy od etapu tworzenia pomysłu, przez prace badawcze,

włącznie z przygotowaniem prototypu, aż do komercjalizacji, czyli wprowadzenia na rynek unowocześnionych produktów lub usług. W celu urealnienia tego zadania największe szanse na pozyskanie dotacji będą mieli przedsiębiorcy, którzy do realizacji projektów włączają naukowców pracujących na uczelniach wyższych. Połączenie biznesu i nauki ma być również wyzwaniem dla kadry akademickiej, która otrzymała znaczne środki w latach 2007–2013 na stworzenie bazy laboratoryjnej.

POIR ma za zadanie wprowadzić innowacyjność do polskiej gospodarki w dwóch znaczeniach. Po pierwsze w wymiarze technologicznym, przez który rozumie się innowacje produktowe i procesowe, czyli wytworzenie nowych bądź znacząco ulepszonych produktów lub usług. Po drugie w wymiarze nietechnologicznym, przez co należy rozumieć zmiany o charakterze organizacyjnym i marketingowym. Poza wsparciem bezpośrednio dotyczącym przedsiębiorców przewidziano również pieniądze na wzmocnienie infrastruktury otoczenia biznesu, która ma ułatwiać, szczególnie początkującym przedsiębiorcom, inwestowanie w innowacyjne projekty. Na realizację Programu przeznaczono ponad 8,6 mld euro z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego<sup>11</sup>.

Należy dodać, że projekty realizowane przez przedsiębiorców powinny wpisywać się w inteligentne specjalizacje. Krajowe inteligentne specjalizacje (KIS) są to wybrane branże, w których inwestowanie zapewni „tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, zwiększenie wartości dodanej gospodarki i podniesienie jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej”<sup>12</sup>. Komitet Sterujący ds. krajowych inteligentnych specjalizacji działający przy Ministerstwie Gospodarki opracował 19 inteligentnych specjalizacji w ramach następujących działów: zdrowe społeczeństwo, biogospodarka rolno-spożywcza, leśno-drzewna i środowiskowa, zrównoważona energetyka, surowce naturalne i gospodarka odpadami, innowacyjne technologie i procesy przemysłowe. Inwestycje w tych obszarach mają wyróżniać Polskę na arenie Unii Europejskiej i zapewnić rozwój kraju.

Największym programem pod względem wielkości alokacji jest Infrastruktura i Środowisko (POIS), który realizuje cele tematyczne nr 4, 5, 6, 7 i 9. Stanowi on kontynuację programu z lat 2007–2013, a jego najważniejszym zadaniem jest rozwój sieci drogowej, transportu kolejowego oraz transportu miejskiego w aglomeracjach. W przypadku transportu zbiorowego inwestycje mają mieć pozytywny wpływ na środowisko dzięki wymogom niskoemisyjności. POIS swoim zasięgiem obejmuje również rozbudowę infrastruktury ochrony zdrowia oraz ochronę dziedzictwa narodowego. Wśród beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dotacje z POIS są przedsiębiorcy, jednak ze względu na charakter projektów, które mają uzyskać wsparcie, zdecydowana większość

pieniędzy zostanie rozdysponowana przez administrację publiczną. Na realizację Programu Infrastruktura i Środowisko przeznaczono ponad 32 mld euro z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>13</sup>.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) zastępuje centralny komponent Programu Kapitał Ludzki i realizuje trzy cele tematyczne: nr 8, 9 i 10. Najważniejszą grupą osób, która ma z niego korzystać jest młodzież klasyfikowana w ramach kategorii NEET. Są to osoby do 29. roku życia, które nie są zatrudnione i nie uczestniczą w edukacji lub szkoleniu<sup>14</sup>. Ta grupa osób ma największe trudności ze znalezieniem miejsca pracy, w związku z czym bardzo często posiadają również status osoby bezrobotnej. Dla nich przewidziane jest wsparcie umożliwiające założenie nowej działalności gospodarczej, szkolenia zawodowe oraz staże umożliwiające nabycie doświadczenia zarówno w firmach polskich, jak i zagranicznych. Dzięki projektom przygotowanym przez uczelnie wyższe studenci mają pośrednio korzystać z pieniędzy dostępnych w tym Programie. Zgodnie z założeniami projekty powinny dotyczyć kształcenia odpowiadającego potrzebom gospodarki, rynku pracy i wymogom pracodawców. Natomiast poprawa jakości dydaktyki ma zostać osiągnięta m.in. dzięki stworzeniu systemu antyplagiatowego.

Na ostatnim etapie negocjacji z Komisją Europejską do Programu POWER został włączony obszar związany z ochroną zdrowia. Dotacje będą przeznaczone dla zwiększenia poziomu kształcenia kadr medycznych (w aspekcie zawodowym, przeddyplomowym oraz podyplomowym), poprawę efektywności funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej oraz pomoc osobom, które mają problemy zdrowotne wynikające z pracy w warunkach uciążliwych. Na realizację tego Programu przewidziano kwotę 4,5 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>15</sup>.

Unijne pieniądze dostępne w Programie Polska Cyfrowa (POPC) mają zwiększyć wykorzystywanie komputerów i Internetu. POPC realizuje tylko jeden cel tematyczny (nr 2), a jego głównym zadaniem jest stworzenie warunków do wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnej (TIK) we wszystkich możliwych dziedzinach życia społecznego. Do najważniejszych zostały zaliczone usługi świadczone przez administrację publiczną w takich obszarach jak: ochrona zdrowia, prowadzenie działalności gospodarczej, wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, nauka i szkolnictwo wyższe. Oczywiście nie będzie to możliwe bez dostępu do Internetu. W celu wyeliminowania z mapy Polski tych „białych plam” Program zakłada upowszechnienie dostępu do szybkiego Internetu. Szerokopasmowa sieć o parametrach 30 Mb/s ma objąć swoim zasięgiem szczególnie te miejscowości, które nie są przedmiotem

zainteresowania firm komercyjnych dostarczających usługi internetowe ze względu na nieopłacalność takiego przedsięwzięcia. Elementem łączącym e-usługi i dostęp do szybkiego Internetu mają być szkolenia oferowane osobom mającym trudności w obsłudze komputera. Rozwój cyfrowych umiejętności przewidziany jest szczególnie dla mieszkańców wsi i małych miasteczek. Popularyzacja wdrożonych rozwiązań ma zostać osiągnięta dzięki kampaniom edukacyjno-informacyjnym. Alokacja przewidziana na Program wynosi 2,2 mld euro i pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>16</sup>.

Program Polska Wschodnia (POPW) ograniczony jest swoim zasięgiem do pięciu województw leżących we wschodniej części Polski. POPW jest kontynuacją programu Rozwój Polski Wschodniej, który funkcjonował w poprzedniej perspektywie finansowej, i swoim zakresem obejmuje działania, które można znaleźć w Inteligentnym Rozwoju, Infrastrukturze i Środowisku oraz regionalnych programach. Cele postawione do realizacji przez POPW dotyczą tematów nr 3, 4 i 7, na które przeznaczona jest dodatkowa pula pieniędzy.

Z Programu dla Polski Wschodniej mogą korzystać zarówno przedsiębiorcy z dużym doświadczeniem w prowadzeniu działalności, jak również ci początkujący<sup>17</sup>. Niewątpliwie ważne jest to, aby realizowane przez nich projekty dotyczyły zakresu badań i rozwoju (B+R) lub łączyły potencjał firm działających w kilku wschodnich regionach kraju. Projekty prowadzone w ramach POPW mają również wzmocnić infrastrukturę komunikacyjną (przez budowę/przebudowę sieci autobusowych, trolejbusowych i tramwajowych) oraz kolejową. Na realizację tych działań przewidziano 2 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>18</sup>.

Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) składa się z siedmiu programów transgranicznych (Polska-Słowacja, Czechy-Polska, Polska-Saksonia, Brandenburgia-Polska, Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska, Południowy Bałtyk, Litwa-Polska), dwóch programów transnarodowych (Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa) oraz programu międzyregionalnego (Interreg Europa). Ich wspólnym celem jest zacieśnianie współpracy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą regionami, która ma dotyczyć różnych dziedzin: ochronę i rozwój zasobów środowiska i dziedzictwa kulturowego, poprawę dostępności transportowej atrakcji kulturowych i przyrodniczych terenów pogranicznych czy rozwijanie zrównoważonego (ekologicznego) transportu. Środki finansowe przewidziane na poszczególne programy wynoszą od 41 mln euro do 264 mln euro. Każdy z programów EWT finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Każde województwo posiada odrębny regionalny program operacyjny (RPO), do którego przygotowania zostali zobowiązani marszałkowie województw. Swobodę w tym zadaniu ograniczały wytyczne Komisji Europejskiej odnośnie ilości środków finansowych na realizację poszczególnych celów tematycznych (tzw. *ring-fencing*): od 50% do 59% środków ma zostać przeznaczonych na cele nr 1, 2, 3 i 4, przy założeniu, że od 15% do 20% pieniędzy zostanie przeznaczona na cel nr 4 oraz od 20% do 22% środków miało finansować projekty wpisujące się w cel nr 9. W przypadku województwa podkarpackiego, które w Regionalnym Programie realizuje wszystkie 11 celów tematycznych, podczas negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a Zarządem Województwa Podkarpackiego ustalono, że pieniądze z RPO na gospodarkę niskoemisyjną (cel nr 4) będą w wielkości maksymalnego limitu, z kolei fundusze na wspieranie badań naukowych, wzmacnianie konkurencyjności firm oraz zwiększanie wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnej pozostaną na minimalnym poziomie 50% (cele nr 1, 2, 3). Natomiast na wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem wynegocjowano 28%, przy maksymalnym poziomie dopuszczonym przez Komisję w wysokości 22%. Decyzja ta jest zasadna ze względu na niski poziom zamożności mieszkańców województwa podkarpackiego, które należy do jednych z najbiedniejszych w Polsce<sup>19</sup>.

Obszary wspierane przez RPO w poszczególnych województwach w dużej mierze pokrywają się. Różnice między nimi dotyczą wielkości pieniędzy przeznaczanych na poszczególne cele tematyczne oraz przyjęcia różnorodnych regionalnych inteligentnych specjalizacji (RSI). RSI wyznacza obszary strategiczne z punktu widzenia funkcjonowania województwa, które mają być szczególnie wspierane i rozwijane z Funduszy Europejskich w latach 2014–2020. Obszary te zostały wyznaczone na podstawie badań przeprowadzonych przez autorów regionalnych strategii innowacji analizujących zasoby województwa oraz jego potencjał. W Małopolsce zostało wybranych sześć obszarów opisanych w Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020: nauki o życiu (*life science*), energia zrównoważona, technologie informacyjne i komunikacyjne, chemia, produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych, elektrotechnika i przemysł maszynowy, przemysły kreatywne i czasu wolnego<sup>20</sup>. Natomiast autorzy Regionalnej Strategii Województwa Lubelskiego wskazali na cztery obszary kluczowe dla rozwoju tego regionu: biogospodarka, medycyna i zdrowie, informatyka i automatyka oraz energetyka niskoemisyjna<sup>21</sup>.



#### **4. Struktura zarządzania**

Do sprawnego i skutecznego wdrażania programów zbudowano system zarządzania, który składa się z instytucji zarządzających i pośredniczących. Instytucją zarządzającą (IZ) programami krajowymi jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, natomiast programami regionalnymi zarządy województw. Rolą IZ jest zarządzanie i wdrażanie programu, co polega na weryfikacji wydatków, zapewnieniu systemu rejestracji danych księgowych, kierowaniu pracą komitetu monitorującego oraz przekazywaniu Komisji Europejskiej sprawozdań na temat postępów z realizacji oraz przygotowanie i prowadzenie kontroli<sup>22</sup>.

Z powodu wielości dziedzin realizowanych w programach instytucja zarządzająca ma możliwość ustanowienia instytucji pośredniczącej (IP), której zadaniem jest dokonywanie ocen projektów, podpisywanie z beneficjentami umów o dofinansowanie, dokonywanie płatności oraz prowadzenie ewaluacji. IZ najczęściej przekazuje IP do koordynacji wybraną oś programu, która pokrywa się z kompetencjami instytucji pośredniczącej. Istnieje również możliwość przekazania części obowiązków IP do Instytucji Pośredniczącej II stopnia, z zastrzeżeniem jednak, że odpowiedzialność za działania wykonywane przez IP II stopnia jest ponoszona przez IP<sup>23</sup>.

Dla przykładu warto przybliżyć strukturę zarządzania Programem Infrastruktura i Środowisko. Jest on nadzorowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które ustanowiło cztery instytucje pośredniczące:

- Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne za zmniejszenie emisyjności gospodarki oraz poprawę bezpieczeństwa energetycznego;
- Ministerstwo Środowiska odpowiedzialne za ochronę środowiska, w tym adaptacje do zmian klimatu;
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego odpowiedzialne za ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego;
- Ministerstwo Zdrowia odpowiedzialne za wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia.

#### **5. Podsumowanie**

Fundusze Europejskie przewidziane na lata 2014–2020 stanowią ważny element funkcjonowania państwa polskiego. W celu ich absorpcji przygotowano programy operacyjne i rozbudowany system zarządzania. Jego zadaniem jest wybór i skuteczne zrealizowanie takich projektów, które przyczynią się do modernizacji i unowocześnienia Polski. Wspólny kierunek rozwoju krajów Unii Europejskiej został wyznaczony przez

„Strategię Europa 2020”. Polska dzięki podpisanej Umowie Partnerstwa, która przekłada priorytety unijne na nasze warunki, ma możliwość zrealizowania tych zadań przy wsparciu pieniędzy z Brukseli. Jest to duże wyzwanie, ponieważ perspektywa 2014–2020 daje nam znaczne środki finansowe, które mają sprawić, że po 2020 roku poziom życia w Polsce będzie zbliżony do krajów lepiej rozwiniętych. Stanie się to tylko wtedy, kiedy pieniądze będą wydawane rozsądnie. Warto jednocześnie wyciągnąć wnioski z poprzedniej perspektywy i nieskuteczności działania Programu Kapitał Ludzki przeznaczającego duże środki finansowe na szkolenia, które nie przyniosły efektów w poprawie sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy, a były tylko dobrą okazją do zarobienia pieniędzy przez firmy szkoleniowe i agencje konsultacyjne.

<sup>1</sup> Zgodnie z zasadą n+3.

<sup>2</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zmianę semantyczną. W latach 2007–2013 w dokumentach strategicznych pojawiało się wyrażenie „zwalczanie wykluczenia społecznego”, natomiast w latach 2014–2020 jest już mowa o „włączeniu społecznym”. Pierwsze z nich ma kontekst pejoratywny, natomiast drugie interpretuje się wyłącznie w kategoriach aprobujących.

<sup>3</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010, s. 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>5</sup> *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014, s. 77-152.

<sup>6</sup> Pomijając cel nr 11 dotyczący finansowania funkcjonowania systemu wdrożeniowego.

<sup>7</sup> *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014, s. 204-205.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 206-207.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r. poz. 1146.

<sup>11</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*, s. 20-21 [dostęp: 24.06.2015].

<sup>12</sup> <http://www.krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>, *Czym są krajowe inteligentne specjalizacje?* [dostęp: 24.06.2015].

<sup>13</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, s. 27-121 [dostęp: 24.06.2015].

<sup>14</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*, s. 5 [dostęp: 24.06.2015].

<sup>15</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*, s. 35-221 [dostęp: 24.06.2015].

- <sup>16</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, s. 15-45 [dostęp: 24.06.2015].
- <sup>17</sup> Należy zauważyć, że ta grupa beneficjentów nie była uprawniona do realizacji projektów w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej.
- <sup>18</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020*, s. 19-50 [dostęp: 25.06.2015].
- <sup>19</sup> W roku 2013 roku w województwie podkarpackim ze świadczeń pomocy społecznej korzystało na 10 tys. mieszkańców 641,1 osób, średnia w Polsce wynosiła 516,1 osób. Zob. <http://www.stat.gov.pl>, *Bank Danych Lokalnych* [dostęp: 26.06.2015].
- <sup>20</sup> <http://www.malopolska.pl>, *Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020*, s. 33 [dostęp: 26.06.2015].
- <sup>21</sup> <http://www.rsi.lubelskie.pl>, *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*, s. 26 [dostęp: 26.06.2015].
- <sup>22</sup> <http://www.poig.2007–2013.gov.pl>, *Organizacja Funduszy Europejskich/Kompetencje instytucji* [dostęp: 25.06.2015].
- <sup>23</sup> <http://www.poig.2007–2013.gov.pl>, *Instytucja pośrednicząca* [dostęp: 25.06.2015].

## Bibliografia

### Źródła

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.

*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014.

### Akty prawne

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r. poz. 1146.

### Internet

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*.

<http://www.krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>, *Czym są krajowe inteligentne specjalizacje?*

<http://www.malopolska.pl>, *Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*.

<http://www.poig.2007-2013.gov.pl>, *Instytucja pośrednicząca*.

## Paweł Hayn

---

<http://www.poig.2007-2013.gov.pl>, *Organizacja Funduszy Europejskich/Kompetencje instytucji*.

<http://www.rsi.lubelskie.pl>, *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*.

<http://www.stat.gov.pl>, *Bank Danych Lokalnych*.

**Mgr Paweł Hayn:** doktorant Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie na kierunku Politologia, afiliacja: Wydział Politologii, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii, absolwent Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jego zainteresowania naukowe oscylują wokół problematyki samorządu lokalnego, rozwoju regionalnego i absorpcji środków Unii Europejskiej. E-mail: [pawelhayn@wp.pl](mailto:pawelhayn@wp.pl).

---



Monika Hetz, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski



## **Wymagania kwalifikacyjne członków korpusu służby cywilnej**

### **Requirements Member of the Civil Service Corps**

przesłanie tekstu 1 lipca 2015 r., ocena 12 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Tematem artykułu są wymagania kwalifikacyjne członków korpusu służby cywilnej. Opisane zostały tutaj ogólne warunki kwalifikacyjne, jakie musi spełniać członek korpusu służby cywilnej. Zostały one wskazane w art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Przedstawione zostały także warunki dla osób ubiegających się o stanowisko w służbie cywilnej na podstawie minowania, które są określone w art. 40 ustawy o służbie cywilnej oraz wskazane zostały warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

**Słowa kluczowe:** korpus służby cywilnej, służba cywilna, wymagania kwalifikacyjne

#### **Abstract**

The subject of the article are: Requirements member of the civil service corps. These requirements are described in the law about the civil service. These conditions are in article 4, 40 and 41 law about the civil service.

**Keywords:** civil service, civil service corps, requirements member

Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.<sup>1</sup> członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania. Każda z tych osób ubiegając się o zatrudnienie w służbie publicznej musi spełniać dodatkowo szereg warunków kwalifikacyjnych, określonych w ustawie o służbie cywilnej. Są to przymioty, jakie musi spełniać dana osoba do podjęcia pracy w strukturach służby cywilnej i zajmowania tam poszczególnych stanowisk pracy<sup>2</sup>. Celem ich jest zapewnienie gwarancji doboru właściwych pracowników do wykonywania zadań członka korpusu służby cywilnej. Jest to również niezbędne dla utrzymania wysokiej jakości kadry urzędniczej. Osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej nie mogą być

przypadkowe. Są one zobowiązane wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny i apolityczny. Wymóg bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa został podniesiony w tym wypadku do rangi zasady konstytucyjnej<sup>3</sup>. Ustawa o służbie cywilnej stawia im daleko idące wymagania dotyczące ich profesjonalizmu, jak i kwalifikacji moralnych<sup>4</sup>.

Warunki kwalifikacyjne, określone w ustawie można podzielić na trzy grupy:

1. warunki ogólne, które są określone dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej i zostały wskazane w art. 4 ustawy o służbie cywilnej;
2. warunki dla osób ubiegających się o mianowanie, określone w art. 40a ustawy o służbie cywilnej oraz
3. warunki dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Warunki ogólne dotyczą wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Są one zbliżone do warunków kwalifikacyjnych, wymaganych w innych działach prawa urzędniczego<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 4 cytowanej ustawy w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

1. jest obywatelem polskim;
2. korzysta z pełni praw publicznych;
3. nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
4. posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;
5. cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Jest to zamknięty katalog wymagań stawianych kandydatom na członków korpusu służby cywilnej, co oznacza, że nie można im stawiać dodatkowych wymagań, ani zwalniać od któregośkolwiek ze wskazanych wymogów ustawowych<sup>6</sup>. Ustawodawca zawarł w tym przepisie pięć przesłanek bez odesłania do uregulowania tego stanu w innych aktach prawnych<sup>7</sup>. Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego określenie w aktach prawnych rangi ustawowej dodatkowych wymagań stawianych kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia wymienionych przesłanek, nie godzi w konstytucyjną zasadę dostępu do służby publicznej obywateli polskich, korzystających z pełni praw publicznych i nie ogranicza tego dostępu. Sprzeczność taka zachodziłaby wówczas, gdyby wprowadzone w tym zakresie dodatkowe przesłanki nie byłyby jednakowe dla wszystkich kandydatów lub zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów<sup>8</sup>. Zgodnie z artykułem 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten konkretyzuje bądź rozbudowuje ogólną zasadę

równości wszystkich osób wobec prawa oraz prawa każdego do traktowania niedyskryminacyjnego w życiu politycznym, czyli jest *sui generis* odniesienia zasady równości do ważnej dziedziny życia społecznego, jaką jest formowanie i wyłanianie służby cywilnej w szerokim znaczeniu<sup>9</sup>.

Wymóg obywatelstwa polskiego, który jest wymogiem konstytucyjnym oznacza, że dostęp do służby cywilnej jest zamknięty dla cudzoziemców oraz bezpaństwowców. Obywatelstwo to szczególny stosunek prawny zachodzący między człowiekiem, a państwem, w którym obie strony posiadają prawa i obowiązki<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 82 Konstytucji<sup>11</sup> obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne. Nie jest także formalną przeszkodą zatrudnienie w służbie cywilnej osoby, która obok obywatelstwa polskiego, posiada także obywatelstwo innego państwa<sup>12</sup>. O pracę w służbie cywilnej mogą ubiegać się również obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak podkreślić, że osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej lub funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Taki kandydat musi wykazać się również znajomością języka polskiego potwierdzoną właściwym dokumentem. Rodzaje dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów<sup>13</sup>.

Kolejnym warunkiem wskazanym w ustawie o służbie cywilnej, niezbędnym do zatrudnienia w służbie publicznej jest korzystanie z pełni praw publicznych. Przez pojęcie prawa publicznego można rozumieć czynne i bierne prawo wyborcze do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, prawo do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych, samorządu terytorialnego lub zawodowego<sup>14</sup>. Pozbawienie praw publicznych może zostać orzeczone przez sąd jedynie wówczas, gdy sprawca zostanie skazany na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności za przestępstwo, które zasługuje na szczególne potępienie. Powoduje to utratę czynnego i biernego prawa wyborczego, jak i utratę posiadanego stopnia wojskowego. Pozbawienie praw publicznych oznacza również utratę orderów, odznaczeń, tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw<sup>15</sup>. Zgodnie z postanowieniem Konstytucji, osoba taka nie posiada również prawa do udziału w referendum.



Zgodnie z trzecim warunkiem, określonym w art. 4 ustawy, w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Na etapie postępowania rekrutacyjnego kandydat do służby publicznej składa zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego o braku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Nie jest taką przeszkodą skazanie za popełnienie wykroczenia lub za nieumyślne przestępstwo, ani toczące się przeciwko kandydatowi postępowanie karne<sup>16</sup>. Niekaralnością członek korpusu służby cywilnej musi się legitymować nie tylko na etapie naboru do służby cywilnej, ale także w trakcie pozostawania w jej strukturach. W służbie cywilnej może być zatrudniona również osoba wobec której została nałożona kara za dane przestępstwo i która uległa zatarciu. Zatarcie skazania jest instytucją prawa karnego, która powoduje uznanie przestępstwa za niebyłe.

Kolejna przesłanka wskazuje na posiadanie kwalifikacji wymaganych na dane stanowisko pracy. Jest to oczywisty warunek niezbędny do zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy. Doprecyzowanie konkretnych kwalifikacji będzie należeć każdorazowo do dyrektora generalnego urzędu, organizującego nabór i wymagania na dane stanowisko pracy. Wymagania te będą uzależnione od rodzaju danego stanowiska<sup>17</sup>.

Ostatnim wymaganiem stawianym członkom korpusu służby cywilnej, wymienionym w art. 4 jest posiadanie przez członka korpusu służby cywilnej nieposzlakowanej opinii. Jest to wymaganie dotyczące głównie przestrzegania przez kandydata w jego dotychczasowym życiu zawodowym, publicznym oraz prywatnym, zasad moralnych uznawanych powszechnie w społeczeństwie za obowiązujące oraz przestrzegania dobrych obyczajów. Oznacza to, że w służbie publicznej można zatrudnić osobę nie tylko wykształconą, ale także rzetelną, uczciwą, roztrofną i odpowiedzialną. Kategorią dyskwalifikującą do zatrudnienia na danym stanowisku określonej osoby może być, np. alkoholizm, narkomania, hazard, awanturnictwo, czy bliskie kontakty ze środowiskiem przestępczym. Trudno również uznać, że nieposzlakowaną opinią cieszy się osoba wobec której toczy się postępowanie karne, pomimo domniemania niewinności. Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego w służbie cywilnej obowiązują podwyższone kryteria oceny pracownika, w tym także dokonywane przez pryzmat wymogu nieposzlakowanej opinii. Zachowanie polegające na znieważeniu funkcjonariusza Policji w stanie nietrzeźwym da się zakwalifikować jako utratę nieposzlakowanej opinii<sup>18</sup>.

Urzędnikami służby cywilnej są osoby zatrudnione na podstawie mianowania. Mianowanie poprzedzone jest postępowaniem kwalifikacyjnym, prowadzonym przez Szefa Służby Cywilnej. Stabilizacja tego stosunku służbowego ma służyć uniezależnieniu służby

cywilnej od polityki<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 40 ustawy o służbie cywilnej o uzyskanie mianowania może ubiegać się osoba, która:

1. jest pracownikiem służby cywilnej;
2. posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
3. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
4. zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński;
5. jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

Osoba taka musi również spełnić warunki określone w art. 4 ustawy o służbie cywilnej.

Zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego kieruje do Szefa Służby Cywilnej pracownik. Zgłoszenia te są przyjmowane od 1 stycznia do 31 maja w danym roku kalendarzowym. Dyrektor Generalny Urzędu potwierdza spełnienie warunków, które zostały określone w art. 4, 40a i 41 ustawy. W celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powoływany jest zespół sprawdzający. W trakcie postępowania zostaje przeprowadzony sprawdzian, który weryfikuje wiedzę i umiejętności niezbędne do mianowania w służbie cywilnej. Zakończenie sprawdzianu z wynikiem pozytywnym może nastąpić poprzez uzyskanie z każdej części sprawdzianu co najmniej 1/3 liczby punktów możliwych do uzyskania. Z całego sprawdzianu należy uzyskać co najmniej 3/5 maksymalnej liczby punktów. Miejsce w służbie cywilnej uzyskują ci kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę punktów, która uprawnia ich do mianowania. Akt mianowania zawiera: imię i nazwisko urzędnika oraz datę mianowania i jest sporządzany na piśmie<sup>20</sup>.

Podobnie jak ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko obowiązkowej publikacji w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w BIP, a także w siedzibie urzędu, podlega ogłoszenie o wyniku naboru. W ogłoszeniu należy wskazać: imię, nazwisko i miejscowość, w której mieszka wybrany kandydat lub informację o niewybraniu żadnej spośród osób aplikujących na obsadzone stanowisko<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 61 Konstytucji, prawem do informacji jest prawo do uzyskania informacji o działalności instytucji publicznych oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Występują w tym przypadku, obok siebie prawo i obowiązek: prawo do uzyskania informacji w nim wskazanych oraz skorelowany z nim obowiązek udzielenia tych informacji<sup>22</sup>. Należy również podkreślić, że limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy i środki finansowe na

wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej określa ustawa budżetowa. Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej<sup>23</sup>.

Wśród osób, które w 2009 r. uzyskały w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej prawo do mianowania przeważali pracownicy urzędów administracji rządowej posiadający co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej - 82,64 % ogółu kandydatów. Osoby posiadające dwuletni staż pracy i zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania stanowiły - 17,36 %. W zakresie wykształcenia kandydatów w 2009 r. najwięcej osób posiadało wykształcenie ekonomiczne - 33,96 % i prawnicze, w tym również administracyjne - 32,64 %. Duża grupa kandydatów ukończyła również studia z zakresu nauk społecznych - 15,28 %<sup>24</sup>.

Wymogi kwalifikacyjne zostały również określone dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zaliczyć można: dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem lub komórką równorzędną w kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzenie ministra, urządzenie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzenie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzeniu wojewódzkim, a także zastępcy tych osób, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy oraz kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby. Zgodnie z art. 53 ustawy o służbie cywilnej wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

1. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
2. nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządzeniu organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
3. posiada kompetencje kierownicze;
4. posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;
5. posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym w jednostkach sektora finansów publicznych, w przypadku ubiegania się o stanowisko: kierującego departamentem lub komórką równorzędną w kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzenie ministra, urządzenie 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 oraz kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby;

6. spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz przepisach odrębnych.

Obsadzanie wyższych stanowisk odbywa się w drodze naboru otwartego i konkurencyjnego. Do rekrutacji mogą przystąpić osoby, które spełniają warunki określone w art. 53 ustawy o służbie cywilnej oraz w art. 4 tej ustawy. Nabór jest prowadzony niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie danego stanowiska<sup>25</sup>.

Występuje również zasada pierwszeństwa w zatrudnianiu w służbie cywilnej osób niepełnosprawnych. Jeżeli w urzędzie poszukującym pracowników wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w miesiącu poprzedzającym datę publikacji ogłoszenia o naborze jest niższy niż 6%, wówczas pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobie niepełnosprawnej. Jednak musi ona złożyć swoją ofertę w odpowiedzi na opublikowane ogłoszenie, a później znaleźć się w gronie nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów spełniających wymagania niezbędne i te dodatkowe. Ostateczną decyzję o zatrudnieniu podejmuje dyrektor generalny urzędu lub kierownik urzędu wykonujący zadania dyrektora generalnego<sup>26</sup>.

\*

Podsumowując należy wskazać, że członkiem korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej, a więc osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania. Osoby te w celu uzyskania zatrudnienia muszą spełnić szereg warunków kwalifikacyjnych, wymaganych na dane stanowisko. Wymogi kwalifikacyjne to cechy, jakie musi spełniać dana osoba do podjęcia pracy w strukturach służby cywilnej i zajmowania tam poszczególnych stanowisk pracy. Warunki te można podzielić na warunki ogólne, czyli te które zostały określone w art. 4 ustawy o służbie cywilnej, warunki, które odnoszą się do osób ubiegających się o mianowanie oraz te, które odnoszą się do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Warunki określone w art. 4 odnoszą się do wszystkich członków korpusu służby cywilnej.

Wymogi te mają na celu zapewnienie dobrego funkcjonowania służby cywilnej. Mają również zapewnić wysokiej jakości kadry w służbie cywilnej. Wymogi kwalifikacyjne wskazują cechy kandydatów ubiegających się o zatrudnienie w służbie cywilnej, jak i osób, które już funkcjonują w jej strukturach. Wskazanie przez ustawodawcę specjalnych

wymagań na dane stanowisko świadczy o szczególnym statusie danego zawodu z punktu widzenia interesów państwa. Zastosowanie tych wymagań może wynikać z kilku powodów. Po pierwsze konstytucyjny cel istnienia służby cywilnej. Dotyczy to wypełniania zadań państwa i wymaga od osób, które realizują te zadania wysokich standardów. Jest to ważne dla wykonywania władzy publicznej oraz dla właściwego wizerunku państwa w oczach obywatela. Po drugie wymagania te związane są również z narzędziami, którymi posługuje się członek korpusu służby cywilnej w swojej codziennej pracy. W ujęciu systemowym członek korpusu służby cywilnej musi sprostać nie tylko wymaganiom wskazanym w ustawie, ale również warunkom powszechnym, określonym w kodeksie pracy oraz w innych przepisach.

<sup>1</sup> Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U z 2014 r., poz. 1111.

<sup>2</sup> K. Stefański, *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 2001, nr 4, s. 12.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K9/O2.

<sup>4</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej – komentarz*, Warszawa 2012, s. 74.

<sup>5</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 176.

<sup>6</sup> T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 27.

<sup>7</sup> W. Drobny, op. cit., s. 76.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02.

<sup>10</sup> <http://www.prawnik-online.eu/obywatelstwo---definicja,3,3054.html> [dostęp: 11.09.2015].

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U Nr 78, poz. 483.

<sup>12</sup> T. Liszcz, op. cit., s. 27.

<sup>13</sup> <http://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/268657,Kto-moze-byc-pracownikiem-sluzby-cywilnej.html> [dostęp: 12.09.2015]. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej, Dz.U. Nr 64, poz. 539.

<sup>14</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pał, *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin-Stalowa Wola 2008, s. 177.

<sup>15</sup> W. Drobny, op. cit., s. 81.

<sup>16</sup> T. Liszcz, op. cit., s. 28.

<sup>17</sup> W. Drobny, op. cit., s. 82-84.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 263/11, OSNP 2013, Nr 11- 12, poz. 129.

<sup>19</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 152.

<sup>20</sup> E. Ura, op. cit., s. 187-189.

<sup>21</sup> <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/sluzba-cywilna/1649,Sluzba-Cywilna.html>

[dostęp: 12.09.2015].

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, Dz.U Nr 156, poz. 1306.

<sup>23</sup> <http://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/268657,Kto-moze-byc-pracownikiem-sluzby-cywilnej.html> [dostęp: 12.09.2015].

<sup>24</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Sluzba cywilna – materiały szkoleniowe*, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>25</sup> T. Liszcz, op. cit., s. 37.

<sup>26</sup> <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/sluzba-cywilna/1649,Sluzba-Cywilna.html>

[dostęp: 12.09.2015].

## Bibliografia

### Literatura

Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Sluzba cywilna – materiały szkoleniowe*, Warszawa 2011.

Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej – komentarz*, Warszawa 2012.

Liszcz T., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010.

Miaskowska-Daszkiwicz K., Pał R.M, *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin- Stalowa Wola 2008.

Stefański K., *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2001, nr 4.

Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013,

Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.

Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1111.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej, Dz.U. Nr 64, poz. 539.

### Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2002 r. (SK 18/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 16).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. (K9/O2, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 94).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (Dz.U. Nr 156, poz. 1306).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. (OTK ZU 2004, Nr 4, poz. 30, s. 409).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2012 r. (II PK 263/11, OSNP 2013, Nr 11-12, poz. 129).

**Internet**

<http://www.prawnik-online.eu/obywatelstwo---definicja,3,3054.html>

<http://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/268657,Kto-moze-byc-pracownikiem-sluzby-cywilnej.html>

<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/sluzba-cywilna/1649,Sluzba-Cywilna.html>

**Monika Hetz:** studentka Administracji II stopnia, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Interesuje się zagadnieniami z zakresu prawa administracyjnego, w szczególności aktami stanu cywilnego oraz zmianą imienia i nazwiska. E-mail: monia.hetz@interia.pl.

---



Justyna Janowska, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach

## **Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego**

### **Converting a Worker Cooperative into a Commercial Law Company**

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 10 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł poświęcony jest problematyce przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Scharakteryzowano procedurę powyższego przekształcenia wprowadzoną ustawą o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw w 2011 roku do ustawy prawo spółdzielcze z 1982 roku. Wskazano jej najważniejsze podobieństwa do etapów przekształcenia spółki handlowej. Ponadto zwrócono uwagę na jego skutki prawne związane z kontynuacją praw i obowiązków podmiotu przekształcanego.

**Słowa kluczowe:** przekształcenie, spółdzielnia pracy, spółka prawa handlowego

#### **Abstract**

The article deals with a conversion of a worker cooperative into a commercial law company. The procedure of the conversion, introduced by the Act *Limiting Administrative Barriers for Citizens and Businesses* from 2011 to the Cooperative Law from 1982, is characterised. The most important stages of conversion are shown. Furthermore legal effects of rights and obligations of the converted company are highlighted.

**Keywords:** commercial law company, conversion, worker cooperative

### **1. Wstęp**

Prawo spółdzielcze jest obecnie regulowane ustawą z dnia 16 września 1982 roku, która weszła w życie 1 stycznia 1983 roku (pr. spółdz.)<sup>1</sup>. Jest ona rozbudowanym aktem normatywnym, zawierającym trzy części dotyczące: spółdzielni, związków spółdzielczych i Naczelnej Rady Spółdzielczej oraz trzeciej, w której ujęte zostały przepisy wdrażające zmiany w normach wcześniej obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe<sup>2</sup>. Określa ona także sposoby przekształcenia się spółdzielni takie jak: łączenie, podział oraz przekształcenie się spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego<sup>3</sup>.



Pierwotnie pr. spółdz. nie zawierało przepisów pozwalających na przekształcanie się spółdzielni w spółki prawa handlowego, mogły one jedynie zakładać nowe spółki handlowe lub przystępować do tych, które już istniały. Zasada ta została złamana z dniem 1 lipca 2011 r., gdy zaczęła obowiązywać ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>4</sup> wprowadzająca do pr. spółdz. nową regulację, która unormowała możliwość przekształcenia się spółdzielni pracy w spółkę handlową poprzez dodanie w części I w tytule II działu VI Przekształcenia spółdzielni pracy. Dotychczas na gruncie prawa polskiego brak było takich unormowań, dlatego wskazana możliwość stanowi istotne *novum*. Zawęża jednak możliwość przekształcenia w spółkę handlową tylko spółdzielnie pracy, wykluczając inne<sup>5</sup>. Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę jest sukcesją uniwersalną polegającą na tym, że utworzona spółka wstępuje w prawa i obowiązki dotychczasowej spółdzielni. Paweł Jaros uważa „wspomniana nowelizacja PrSpółdz. stanowi istotne *novum*, gdyż do dnia jej wejścia w życie nie istniały żadne przepisy szczególne, które dopuszczałyby bezpośrednią możliwość przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego ze skutkami kontynuacji wszystkich praw i obowiązków podmiotu przekształconego. Dotychczasowe przepisy po. spółdz. zawierały regulacje zezwalające wyłącznie na łączenie (art. 96 – 102 pr. spółdz.) oraz podział spółdzielni (art. 108 – 112 pr. spółdz.), nie przewidując jednocześnie rozwiązań umożliwiających zmianę formy prawnej prowadzonej działalności. Dla przedsiębiorców funkcjonujących w ramach spółdzielni pracy oznaczało to zatem swoiste «więzienie prawne», ograniczające ich wolność gospodarowania oraz możliwości przetrwania w warunkach wolnego i konkurencyjnego rynku”<sup>6</sup>.

Regulacje art. 203e–203x pr. spółdz. wzorowane są na prawnej regulacji przekształceń spółek handlowych, zamieszczonej w przepisach działu III tytułu IV k.s.h.<sup>7</sup>. Podobieństwa między nimi można zauważyć przez identyczne oznaczanie daty i skutków przekształcenia jak też w czynnościach dokonywanych podczas transformacji<sup>8</sup>.

## **2. Istota spółdzielni pracy**

Przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni pracy zgodnie z art. 181 pr. spółdz. jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia pracy jest przedsiębiorcą, dlatego może prowadzić każdą działalność gospodarczą określoną artykułem 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>9</sup>, np. wytwórczą, handlową, budowlaną czy usługową. Warunkiem jest jednak to, że musi się ona opierać na osobistej pracy członków<sup>10</sup>. Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 20 czerwca 2007 roku, V CSK 196/07 spółdzielnia, która nie prowadzi przedsiębiorstwa,

opierając się na osobistej pracy członków, nie jest spółdzielnią pracy<sup>11</sup>. Jak uważa Piotr Zakrzewski „podstawowym celem spółdzielni pracy jest zapewnienie członkom miejsc pracy w spółdzielni i otrzymywania z tego tytułu wynagrodzenia. Jest to główna korzyść wynikająca z tytułu przynależenia do spółdzielni pracy. Zysk nie jest głównym, ale ubocznym celem spółdzielni pracy. Jest w jej przypadku przede wszystkim miernikiem prawidłowego działania”<sup>12</sup>. Statut spółdzielni pracy powinien określać przedmiot jej działalności<sup>13</sup>.

Art. 181a reguluje spółdzielnie inwalidów, niewidomych, pracy rękodzieła artystycznego i ludowego, które są szczególnymi rodzajami spółdzielni pracy. Spółdzielnie niewidomych i inwalidów to spółdzielnie pracy, które prowadzą wspólne przedsiębiorstwo, zatrudniają one niewidomych i inwalidów oraz organizują społeczną i zawodową rehabilitację powyższych grup osób poprzez pracę<sup>14</sup>. Zgodnie z wyrokiem SA III APa 57/2004 w Warszawie z 16 września 2004 r. zlecenie członkowi spółdzielni wykonania pracy, której z uwagi na stan zdrowia i przeciwwskazania lekarskie nie może on wykonać, nie może stanowić podstawy do wykluczenia z członkostwa w spółdzielni w przypadku odmowy wykonania takiej pracy<sup>15</sup>. Cel spółdzielni pracy rękodzieła ludowego i artystycznego stanowi prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej poprzez wspólne przedsiębiorstwo oraz tworzenie nowych i propagowanie tradycyjnych wartości, organizacja i rozwój rękodzieła ludowego i artystycznego, sztuki i przemysłu artystycznego<sup>16</sup>.

Spółdzielnia i członek zobowiązani są do pozostawania ze sobą w stosunku pracy. W spółdzielniach pracy stosunek pracy jest pochodny od członkostwa, nie ma samodzielnego charakteru<sup>17</sup>. Mirosław Gersdorf twierdził: „Obowiązek nawiązania stosunku pracy powstaje z chwilą przyjęcia członka do spółdzielni, trwa przez cały czas trwania stosunku członkostwa i wygasa z chwilą jego ustania. Natomiast samo przystąpienie do spółdzielni nie rodzi jeszcze stosunku pracy. O stosunku tym można mówić, tak jak o każdym stosunku prawnym, dopiero wtedy, gdy zasadnicze jego składniki (*essentialia negotii*) są między stronami uzgodnione. Takimi składnikami są rodzaj pracy i wynagrodzenie za nią. (...). Do powstania stosunku pracy jest zatem konieczne zaistnienie dodatkowego zdarzenia prawnego, poza przystąpieniem do spółdzielni, ustalającego pracownicze prawa i obowiązki danego członka. Takim zdarzeniem jest zawarcie spółdzielczej umowy o pracę”<sup>18</sup>. W myśl wyroku SN z dnia 5 maja 1999 r. (I PKN 677/98) art. 182 § 1 pr. spółdz. nakłada na spółdzielnię i jej członka obowiązek pozostawania w stosunku pracy. Odmowa zawarcia umowy przez członka stanowi podstawę wykluczenia go ze spółdzielni – art. 193 § 1 pkt 2 pr. spółdz.<sup>19</sup>

### **3. Procedura przekształcenia spółdzielni w spółkę prawa handlowego**

Pr. spółdz. w pierwotnym stanie nie zawierało norm, które umożliwiłyby przekształcenie spółdzielni w spółkę prawa handlowego. Zgodnie z orzecznictwem nie było także możliwe wniesienie do spółki w formie aportu całości albo istotnej części działalności gospodarczej spółdzielni<sup>20</sup>. Zgodnie z uchwałą SN z 13 grudnia 2000 r. (III CZP 43/00) dopuszczalne jest wniesienie przez spółdzielnię spóżywców do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością aportu w postaci przedsiębiorstwa, chyba że „przedsiębiorstwo to stanowi cały majątek spółdzielni niezbędny do prowadzenia wspólnej działalności gospodarczej. (...) Z przepisów Prawa spółdzielczego nie wynika jednak, aby wyodrębniona masa majątkowa (przedsiębiorstwo) miała być warunkiem koniecznym powstania i istnienia spółdzielni, a nawet nie stanowi podstawy jej działalności. Prowadzi to do wniosku, że przedsiębiorstwo spółdzielcze jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych nie musi funkcjonować w ramach struktury spółdzielni oraz że spółdzielnia, wyzbywając się zasobu majątkowego stanowiącego przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55-1 k.c., nie pozbawia się możliwości w zakresie realizacji celów, wynikających z ustawy i statutu spółdzielni. (...) Gdyby się jednak okazało, że przedsiębiorstwo spółdzielcze wyczerpuje cały majątek spółdzielni, możliwość taką należałoby wyłączyć. Samorządność spółdzielni, a więc możliwość decydowania o swoich sprawach, ograniczona jest prawem. Zgodnie z Prawem spółdzielczym, spółdzielnia jest zrzeszeniem osób, które – jak już podkreślono – prowadzi działalność gospodarczą. Obligatoryjność jej prowadzenia przez spółdzielnię wynika nie tylko z art. 1, ale także z przepisów działu VII Prawa spółdzielczego, poświęconego gospodarce spółdzielni. Wyzbycie się przedsiębiorstwa spółdzielczego, które stanowi cały majątek spółdzielni, niezbędny do prowadzenia wspólnej działalności gospodarczej, spowodowałoby niemożność jej prowadzenia. Nie ulega wątpliwości, że organizacja nie prowadząca takiej działalności, mimo posiadania innych cech charakterystycznych dla spółdzielni, nie jest spółdzielnią”<sup>21</sup>.

Z w/w uchwały Sądu Najwyższego wynika, że niemożliwe było dokonywanie przekształceń w drodze wniesienia całego przedsiębiorstwa do spółki handlowej, ustanowiona była zasada, aby spółdzielnia miała taką część majątku, która pozwoli jej kontynuować dotychczasową działalność statutową. Tomasz Bieniek uważał, że takie rozwiązanie nie było możliwe w przypadku spółdzielni pracy, gdyż obligatoryjnie prowadzi ona określony rodzaj działalności gospodarczej. Twierdził: „skoro przedmiotem działalności takiej spółdzielni jest prowadzenie przedsiębiorstwa oparte na osobistej pracy członków to przejście przedsiębiorstwa spółdzielczego na rzecz spółki z o.o. spowodowałoby poważne

perturbacje prawne zarówno w sferze spółdzielczego stosunku pracy, jak i w sferze ustrojowej samej spółdzielni. Spółdzielnia pracy, która nie prowadzi przedsiębiorstwa funkcjonującego, opierając się na osobistej pracy członków, nie jest spółdzielnią pracy. Z chwilą wniesienia przedsiębiorstwa spółdzielni pracy do spółki z o.o. podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo stałaby się spółka<sup>22</sup>.

Proces przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę pozwala na jej dokapitalizowanie, co często jest dla niej ochroną przed upadłością, czy szansą na zachowanie miejsc pracy<sup>23</sup>. Krystyna Kwapisz-Krygel uważa, że: „nadmierna ochrona tzw. spółdzielczego stosunku pracy utrudniała lub uniemożliwiała elastyczne dostosowanie zatrudnienia do warunków rynkowych. Powodowało to z jednej strony upadłości i likwidacje istniejących spółdzielni pracy, a z drugiej blokowało możliwość powstawania nowych spółdzielni pracy<sup>24</sup>.

Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego zostało zawarte w art. 203e do 203r pr. spółdz. Zgodnie z art. 203f pr. spółdz. spółdzielnia pracy może być przekształcona w spółkę handlową (spółkę przekształconą). Według Andrzeja Kidyby spółka na gruncie k.s.h. jest „trwałym stosunkiem prawnym, powstającym na mocy umowy spółki (aktu założycielskiego) oraz jednostką organizacyjną wyposażoną co najmniej w podmiotowość prawną, która powstaje jako organizacja wspólników, którzy łączą się do osiągnięcia wspólnego celu przez wniesienie wkładów oraz współdziałanie w inny sposób<sup>25</sup>. Zgodnie z słowniczkiem pojęć ujętych w art. 203e pr. spółdz. spółka w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 1 i 2 k.s.h. to spółka osobowa – spółka jawna, partnerska, komandytowa i komandytowo-akcyjna oraz spółka kapitałowa – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. W powyższym wyliczeniu spółek jest wyrażona zasada *numerus clausus*, co oznacza, że jest on katalogiem zamkniętym, co oznacza, że nie jest możliwe utworzenie nowego typu spółki niż w/w. Jedynie ustawodawca ma prawo utworzyć nowy typ spółki<sup>26</sup>. Z powyższego przepisu wynika, że spółdzielnia pracy może być przekształcona w każdy typ spółki handlowej.

Zgodnie z art. 203j pr. spółdz. przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową wymaga:

- 1) uchwały walnego zgromadzenia członków spółdzielni wszczynającej proces przekształcenia w spółkę;
- 2) przygotowania planu przekształcenia;
- 3) zbadania planu przekształcenia i sporządzenia opinii przez biegłego rewidenta wyznaczonego przez sąd rejestrowy;

- 4) zawiadomienia członków spółdzielni o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni w spółkę;
- 5) uchwały walnego zgromadzenia członków spółdzielni o przekształceniu spółdzielni w spółkę;
- 6) wezwania członków spółdzielni do złożenia oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej;
- 7) powołania członków organów spółki przekształconej albo określenia wspólników prowadzących sprawę tej spółki lub reprezentujących ją na zewnątrz;
- 8) zawarcia umowy spółki przekształconej albo podpisania statutu spółki przekształconej;
- 9) wpisu spółki przekształconej do rejestru i wykreślenia z rejestru spółdzielni<sup>27</sup>.

P. Jaros stwierdził, że „przekształcenie spółdzielni pracy zostało od strony metodologicznej uregulowane w sposób zbliżony do procesów podziału, łączenia oraz przekształcenia spółek handlowych. Z tego względu przy przekształceniu spółdzielni pracy wyróżnić możemy trzy podstawowe etapy transformacji:

- A. faza menedżerska (czynności przygotowawcze)
- B. faza właścicielska (powzięcie uchwały o przekształceniu)
- C. faza końcowa (rejestracja przekształcenia)<sup>28</sup>.

Walne zgromadzenie spółdzielni podejmuje uchwałę wyrażającą zgodę na jej przekształcenie. Jest to pierwszy etap przekształcenia spółdzielni pracy<sup>29</sup>. Uchwała ta wymaga większości 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania<sup>30</sup>. Uchwała powinna wskazywać typ spółki, w którą ma być przekształcona spółdzielnia pracy.

W myśl art. 203u § 2 powództwo o uchylenie uchwały o wszczęciu procesu przekształcenia w spółkę handlową lub o stwierdzenie nieważności tej uchwały należy wnieść w terminie miesiąca od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały.

Kolejnym etapem jest przygotowanie planu przekształcenia przez zarząd spółdzielni pracy w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Art. 203l § 1 pr. spółdz. wymienia składniki, które powinny zostać ujęte w tym dokumencie i są to: ustalenie wartości bilansowej majątku spółdzielni na określony dzień w miesiącu poprzedzającym przedłożenie członkom spółdzielni planu przekształcenia, zwięzłe przedstawienie motywów przekształcenia oraz określenie wartości udziałów przekształconej spółki i ilości udziałów w przekształconej spółce przypadającej na jeden udział członkowski w spółdzielni na podstawie sprawozdania finansowego, o którym mowa w § 3 pkt 4. Jest to katalog otwarty, może się znaleźć więcej elementów, o czym świadczy użyte w przepisie słowo „co

najmniej<sup>31</sup>. K. Kwapisz-Krygiel uznała, że w planie przekształcenia „wprowadzono wymóg przedstawienia motywów, które brano pod uwagę, podejmując decyzję o przekształceniu. Ustawa nie precyzuje, co powinno się znaleźć w tym elemencie, jednak wydaje się, iż w dużej mierze będzie to ocena sytuacji rynkowej, planów działania spółki przekształconej, przedstawienie sytuacji spółdzielni pracy w przypadku, gdyby do przekształcenia nie doszło itp.”<sup>32</sup> Ustawodawca określił także dokumenty które powinny się dołączyć do planu, i są to: projekt uchwały w sprawie przekształcenia spółdzielni w spółkę handlową, projekt umowy spółki przekształconej, wycenę składników majątku (aktywów i pasywów) spółdzielni oraz sprawozdanie finansowe sporządzone dla celów przekształcenia na dzień. Artykuł 203I odpowiada artykułom 556-558 k.s.h.<sup>33</sup>.

Zarząd spółdzielni zobowiązany jest niezwłocznie po jego sporządzeniu przekazać go biegłemu rewidentowi, którego wyznaczenie przez sąd rejestrowy właściwy ze względu na siedzibę spółdzielni pracy jest obligatoryjne. Rewident powinien zbadać go pod względem poprawności i rzetelności w okresie dwóch miesięcy od jego otrzymania, dlatego też ma on prawo do zażądania od zarządu dostarczenia dodatkowych dokumentów lub wyjaśnień<sup>34</sup>.

Kolejnym obowiązkiem zarządu spółdzielni pracy jest dwukrotne zawiadomienie o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni członków spółdzielni. Prawo spółdzielcze nie określa formy zawiadomienia, może być ono także ogłoszone. Powinny być one dokonane jak wskazuje pr. spółdz. w odstępie nie krótszym niż dwa tygodnie i nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem podjęcia tej uchwały. Zarząd musi w nich zawrzeć istotne składniki planu przekształcenia oraz opinii rewidenta. Powinien także wskazać miejsce i termin zapoznania się przez członków spółdzielni z pełną treścią planu przekształcenia i opinią. Zawiadomienia powinny także obejmować projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej, w sytuacji ogłoszenia zawiadomienia nie trzeba dołączać projektu uchwały oraz umowy czy statutu, ale powinno być ono ogłoszone w sposób praktykowany w spółdzielni pracy<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 203x pr. spółdz. w przypadku przekształcenia spółdzielni w spółkę komandytową albo spółkę komandytowo-akcyjną, uchwała o przekształceniu spółdzielni w spółkę wymaga, oprócz uzyskania większości 3/4 głosów, zgody osób, które w spółce przekształconej mają być komplementariuszami. Zgoda wymienionych osób powinna być złożona w formie pisemnej pod rygorem nieważności w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę handlową.

Drugą uchwałą jest uchwała walnego zgromadzenia o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę handlową. Do jej podjęcia wymagana jest większość 3/4 głosów, które powinny być oddane w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania.

Art. 203o § 2 podaje otwarty katalog elementów, które obligatoryjnie powinny znaleźć się w treści uchwały i są to:

- 1) określenie typu spółki, w którą spółdzielnia zostaje przekształcona;
- 2) określenie wysokości kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, która jest ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom i nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia;
- 3) nazwiska i imiona wspólników prowadzących sprawę spółki i mających reprezentować spółkę przekształconą, w przypadku przekształcenia w spółkę osobową, albo nazwiska i imiona członków zarządu spółki przekształconej, w przypadku przekształcenia w spółkę kapitałową;
- 4) zgodę na brzmienie umowy spółki przekształconej;
- 5) określenie wysokości kapitału zakładowego, w przypadku przekształcenia w spółkę kapitałową, albo wysokości sumy komandytowej, w przypadku przekształcenia w spółkę komandytową, albo wartości nominalnej akcji, w przypadku przekształcenia w spółkę komandytowo-akcyjną.

Zgodnie z art. 203u § 2 pr. spółdz. powództwo o uchylenie uchwały o przekształceniu w spółkę handlową lub o stwierdzenie nieważności tej uchwały należy wnieść w terminie miesiąca od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały.

Następnie spółdzielnia pracy jest zobowiązana do wezwania członków, aby złożyli oni oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej, termin na dokonanie tej czynności wynosi miesiąc od dnia podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni w spółkę handlową<sup>36</sup>. Powinno ono być złożone w formie pisemnej pod rygorem nieważności<sup>37</sup>. Następnie w spółce przekształconej powinno się powołać członków wchodzących w skład organów lub wskazać wspólników, którzy będą prowadzić jej sprawy lub reprezentować ją na zewnątrz. W spółce powstałej z przekształcenia spółdzielni obowiązkiem członków jest zawarcie umowy w przypadku spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej i z ograniczoną odpowiedzialnością albo podpisanie statutu w spółce komandytowo-akcyjnej i akcyjnej. W myśl art. 203q pr. spółdz. miejsce i termin zawarcia umowy albo podpisania statutu spółki przekształconej określa zarząd spółdzielni pracy oraz zawiadania o tym członków spółdzielni, którzy złożyli oświadczenie o uczestnictwie w spółce przekształconej, pr. spółdz. nie narzuca tego terminu i miejsca.

Ostatni etap przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową stanowi wpis spółki przekształconej do rejestru. Jak stanowi art. 203g pr. spółdz. przekształcenie

spółdzielni pracy w spółkę handlową następuje z chwilą wpisu spółki przekształconej do rejestru (dzień przekształcenia)<sup>38</sup>. Jednocześnie sąd rejestrowy z urzędu wykreśla z rejestru spółdzielnię. P. Jaros pisał: „nałożenie na sąd obowiązku wykreślenia z rejestru spółdzielni pracy ma zapobiegać sytuacji, w której ten sam podmiot istniałby równocześnie w dwóch formach prawnych”<sup>39</sup>.

Aby wpis został dokonany powinien zostać – zgodnie z art. 203r pr. spółdz. – wniosek o wpis spółki przekształconej do rejestru oraz wniosek o ogłoszenie przekształcenia, który składają wszyscy członkowie zarządu spółki przekształconej albo wszyscy wspólnicy uprawnieni do reprezentacji spółki przekształconej<sup>40</sup>. Wpis ten jest obligatoryjny, ma konstytutywny charakter. Spółdzielnia pracy jest spółką z chwilą wpisu spółki przekształconej do rejestru. Z dniem przekształcenia zostaje wykreślona spółdzielnia pracy, która przestaje istnieć w tej formie prawnej<sup>41</sup>. W myśl wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie (I ACa 735/12) z dnia 4 kwietnia 2013 r. zgodnie z treścią przepisu art. 203g pr. spółdz. przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową następuje z chwilą wpisu spółki przekształconej do rejestru (dzień przekształcenia). Jednocześnie sąd rejestrowy z urzędu wykreśla z rejestru spółdzielnię. Stosownie zaś do przepisu art. 203 h § 1 cyt. ustawy spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółdzielni. „Oznacza to, iż spółka (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w L. jest następcą prawnym (...) w L. i mamy do czynienia z sukcesją uniwersalną, obejmującą wszystkie prawa i obowiązki, bez względu na ich charakter. Dotyczy to także następstwa prawnego w toczących się procesach. Fakt, iż nie istnieją organy spółdzielni, które podejmowały zaskarżoną uchwałę nie ma znaczenia dla biegu sprawy, gdyż stroną procesu nie były organy, ale w/w podmiot prawa. Bez znaczenia dla oceny braku podstaw do umorzenia postępowania jest stwierdzenie skarżącego, iż nie istnieje prawna możliwość odzyskania przez powódkę statusu członka nieistniejącej już spółdzielni. Przed wszystkim wskazać bowiem należy, iż wyrok sądu uchylający uchwałę wykluczającą członka spółdzielni nie wywołuje skutku przywracającego członkostwo spółdzielni. Zgodnie bowiem z treścią art. 24 § 10 cyt. ustawy Prawo spółdzielcze wykluczenie albo wykreślenie staje się skuteczne, w przypadku zaskarżenia uchwały do sądu, z chwilą prawomocnego oddalenia przez sąd powództwa o uchylenie uchwały rady nadzorczej albo walnego zgromadzenia. A zatem wyrok uchylający uchwałę jest wyrokiem potwierdzającym bezskuteczność wykluczenia, a nie przywracającym członkostwo. W sytuacji wystąpienia sporu co do skuteczności uchwały jego przesądzenie, rozstrzygnięcie jest możliwe i konieczne także wtedy, gdy nie istnieje spółdzielnia, ale



istnieje jej następca prawny przejmujący wszystkie obowiązki i prawa przekształcanej spółdzielni<sup>42</sup>.

#### **4. Skutki prawne przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę**

Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową wyraża zasadę kontynuacji praw i obowiązków podmiotu przekształcanego<sup>43</sup>. W myśl wyroku NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r. w przypadku przekształcenia, podmiot przekształcony jest kontynuatorem bytu i działalności podmiotu przekształcanego. W związku z tym, „w wyniku przekształcenia dochodzi do kontynuacji bytu prawnego podmiotu przekształcanego, bowiem przekształcany podmiot nadal funkcjonuje, a jedynie w zmienionej formie prawnej<sup>44</sup>.

Ustawodawca zasadę zawiera w art. 203h § 1 pr. spółdz., zgodnie z którym spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółdzielni pracy. W wyniku przekształcenia nie zachodzi sukcesja uniwersalna, ponieważ jest tu tylko jeden podmiot, który zmienia tylko formę prawną prowadzonej działalności. Typ prawny spółdzielni pracy ulega zmianie, natomiast nadal jest ta sama tożsamość prawna, bez żadnych zmian praw i obowiązków przysługujących w całości spółce przekształconej. Spółce przekształconej przysługują prawa i obowiązki cywilnoprawne spółdzielni pracy, które wynikają z umów, deliktów, bezpodstawnego wzbogacenia, a także mające charakter administracyjny<sup>45</sup>.

Potwierdzone jest to w art. 203h § 2 pr. spółdz., w myśl którego spółka przekształcona pozostaje w szczególności podmiotem zezwoleń, koncesji oraz ulg, które przysługiwały spółdzielni przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowią inaczej. Zgodnie z postanowieniem Sądu Okręgowego w Bydgoszczy (VIII Ga 204/14) z dnia 11 grudnia 2014 r. „w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy doszło do zmiany formy prawnej, jaką jest niewątpliwie przekształcenie spółdzielni pracy z spółkę handlową. Słusznie Sąd rejestrowy wskazał, że w takim przypadku spółce przekształconej przysługują wszelkie dotychczasowe prawa i obowiązki spółdzielni – tak art. 203h § 1 prawa spółdzielczego. W ten sposób realizowana jest zasada ciągłości podmiotowej pomimo przekształcenia. Dlatego jak podkreślił Sąd I instancji pomimo zmiany formy ustrojowej zarówno przed, jak i po przekształceniu mamy do czynienia z tym samym podmiotem. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że (...) w B., a następnie po przekształceniu (...) sp. z o. o., to ten sam podmiot działający w innej formie organizacyjnej i prawnej. Dlatego ma on obowiązek złożyć roczne sprawozdanie finansowe i pozostałe dokumenty za pełen rok obrotowy, które będzie składać się w istocie z dwóch sprawozdań spółdzielni za okres od 1 stycznia 2013 r. do 10 grudnia 2013 r. oraz spółki za okres od 11 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.

Sąd I instancji prawidłowo wskazał tu na treść art. 12 ust. 2 pkt 3) ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że księgi rachunkowe zamyka się na dzień poprzedzający zmianę formy prawnej<sup>46</sup>.

Nadto w § 5 opisywanego artykułu ustawodawca zawarł obowiązek dodawania przez spółkę przekształconą w nawiasie dawnej firmy obok nowej firmy z dodaniem wyrazu „dawniej”, przez okres co najmniej roku od dnia przekształcenia. Może ona zachować dotychczasową firmę spółdzielni pracy. Art. 203h § 5 pr. spółdz. ustanawia dla spółki obowiązek podawania w nawiasie dawnej firmy spółdzielni obok nowej firmy spółki z dodaniem wyrazu „dawniej”, przez okres co najmniej roku od dnia przekształcenia w przypadku jej zmiany aby zapewnić bezpieczeństwo obrotu. Ma to na celu zapobiegnięcie wprowadzeniu uczestników obrotu w błąd co do tożsamości przekształconej spółdzielni pracy<sup>47</sup>.

Spółdzielnia w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały o jej przekształceniu w spółkę handlową jest zobligowana do wezwania swoich członków w celu złożenia oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej. Przedmiotowe oświadczenie wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wniesione przez członka spółdzielni pracy uczestniczącego w przekształceniu wpisowe, wpłacone udziały członkowskie jak również udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej stają się wraz z przekształceniem wkładami wnoszonymi do przekształconej spółki osobowej – kapitał zakładowy. Nadto umowa spółki może przewidywać, że członkowie spółdzielni pracy, którzy przystąpili do spółki, mogą wносить także inne aktywa, jak również, że założycielami spółki przekształconej mogą być osoby niebędące członkami spółdzielni przekształconej<sup>48</sup>.

W przypadku niezłożenia przez członka spółdzielni pracy oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej przysługuje mu roszczenie o wypłatę kwoty odpowiadającej wysokości wniesionego do spółdzielni wpisowego, wpłaconego udziału członkowskiego oraz udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej, zgodnie ze sprawozdaniem finansowym sporządzonym dla celów przekształcenia. Spółka zgodnie z art. 203 w § 2 ma obowiązek dokonania wskazanej wpłaty w terminie 6 miesięcy poczynając od dnia przekształcenia. Przedmiotowe roszczenie przedawnia się po upływie trzech lat od dnia przekształcenia. Ponadto członek spółdzielni uczestniczącej może zgłosić, najpóźniej w dniu podjęcia uchwały o przekształceniu, żądanie ponownej wyceny wartości jego udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej ustalonej zgodnie ze sprawozdaniem finansowym sporządzonym dla celów przekształcenia<sup>49</sup>.

Jak wynika z treści art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., określenie wysokości kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce

przekształconej następuje proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom i nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia. Tym samym niezłożenie oświadczenia o którym mowa w art. 203p w przywołanej ustawie powoduje, że roszczenie do udziału w majątku spółdzielni ograniczać się będzie wyłącznie do równości posiadanych w tej spółdzielni udziałów<sup>50</sup>.

Naczelną zasadę spółdzielczości jest równość praw i obowiązków wynikająca z członkostwa w spółdzielni dla wszystkich członków. Jedynym wyjątkiem jest odpowiedzialność za długi spółdzielni i uczestnictwo w nadwyżce bilansowej w zależności od zadeklarowanego udziału. Zatem nośnikiem uprawnień jest fakt posiadania członkostwa w spółdzielni. Istotą spółdzielni jest czynnik ludzki nie zaś kapitałowy. Spółdzielczość jest realizacją współdziałania opartego na równości praw i obowiązków. Natomiast w spółkach kapitałowych podmiotem jest status materialny, upodmiotowiony zostaje stan posiadania kapitałowego przekształcający ludzką osobę w narzędzie rozwiązań kapitałowych<sup>51</sup>.

Nieprzystąpienie przez dotychczasowego członka spółdzielni do przekształconej spółki będzie skutkowało bezpowrotnym zrzeczeniem się prawa do części majątku wypracowanego wspólnie z innymi członkami. Tym samym trudno jest uznać, że oświadczenie o którym mowa w art. 203p ma charakter dobrowolny, a nie jest podyktowane obawą przed utratą prawa do części majątku spółdzielni<sup>52</sup>. Skutkiem przekształcenia jest nieodpłatne przejmowanie członków spółki prawa handlowego znacznej części majątków tych spółdzielni.

Należy podkreślić, że obowiązujący stan prawny nie obligeje do przeprowadzenia badania lustracyjnego przed przekształceniem spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Skutkiem czego jest zaniechanie sprawdzenia przestrzegania przez spółdzielnię przepisów prawa oraz postanowień statutowych, nie jest badane przestrzeganie przez spółdzielnię prowadzenia przez nią działalności w interesie ogółu członków; niedokonywana jest kontrola gospodarności, celowości i rzetelności realizacji przez spółdzielnię jej celów ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych; nie ma możliwości wskazania członkom nieprawidłowości w działalności organów spółdzielni w celu wyciągnięcia konsekwencji<sup>53</sup>. Taki stan rzeczy skutkuje tym, że pewne nieprawidłowości czy uchybienia nie będą zweryfikowane w toku lustracji.

Majątek spółdzielni jest dorobkiem i wspólnotową własnością członków spółdzielni. Przekształcenie spółdzielni w spółkę w praktyce może skutkować przejściem wskazanego majątku przez grupę obcych członków<sup>54</sup>. Z drugiej jednak strony, „dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości uczestnictwa osób trzecich w spółce przekształconej ma ważny wymiar praktyczny, gdyż umożliwia spółdzielniom szybkie nadrobienie zaległości

inwestycyjnych oraz podjęcie skutecznej walki z konkurencją na rynku przy wykorzystaniu dodatkowego kapitału<sup>55</sup>. Jednocześnie warto nadmienić, że przekształcenie spółdzielni w spółkę skutkuje redukcją różnorodności form podmiotów działających na rynku<sup>56</sup>.

## 5. Podsumowanie

Unormowane w pr. spółdz. przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego to możliwość, nie jest to obowiązek nałożony na spółdzielnie pracy<sup>57</sup>. Ustawodawca ustanowił przepisy pozwalające na przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową kierując się potrzebą ich ochrony, ponieważ to one były najbardziej narażone na kryzys gospodarczy. W stosunku do innych typów spółdzielni np. spółdzielni mieszkaniowych czy spółdzielni socjalnych nie można zastosować tych rozwiązań dlatego też mogą one zmienić formę prawną jedynie za pomocą dotychczas stosowanych metody, tj. przez „przekształcenie gospodarcze” obejmujące likwidację spółdzielni oraz utworzenie nowego podmiotu na rzecz, którego zbywane jest przedsiębiorstwo spółdzielcze<sup>58</sup>. Jak dodał P. Jaros, „pominięcie pozostałych typów spółdzielni przy możliwości przeprowadzania przekształcenia ustawowego stanowi kompromis pomiędzy jednocześnie koniecznością ochrony spółdzielni pracy przed falą ich upadłości oraz potrzebą zachowania i dalszego rozwoju spółdzielczości w Polsce”<sup>59</sup>. Możliwość przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową pozwala przedsiębiorcom – spółdzielniom pracy zmienić ich formę prawną, umożliwia im dalsze funkcjonowanie w obrocie gospodarczym tylko w innej formie prawnej, ale w oparciu o swój posiadany dotychczas majątek. Regulacja powyższa jest zgodna z art. 20 Konstytucji RP<sup>60</sup>, ponieważ zapewnienie wolności gospodarczej przedsiębiorcom oznacza także swobodę wyboru formy prawnej dla prowadzonej przez nich działalności. Gospodarka wolnorynkowa powinna pozwalać na legalne dokonanie jej transformacji w spółkę, przepisy artykułów 203e-203x zawierają taką możliwość<sup>61</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze Dz.U. z 2013 r., poz. 1443, z późn. zm., dalej jako: pr. spółdz.

<sup>2</sup> T. Dąbrowski, *Ewolucja historyczna polskiego prawa spółdzielczego (część II)*, „Jurysta”, 2012, nr 9, s. 26.

<sup>3</sup> Zob. T. Dąbrowski, *Przekształcenie prawno-organizacyjne spółdzielni. Łączenie*, „Jurysta”, 2012, nr 1 oraz id., *Przekształcenie prawno-organizacyjne spółdzielni. Podział*, „Jurysta”, 2012, nr 2.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 106, poz. 622.

<sup>5</sup> P. Jaros, *Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową – analiza procesu transformacji*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014 nr 4, s. 31.

<sup>6</sup> P. Jaros, op. cit., s. 31.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2013 r. poz.1030, z późn. zm., dalej jako: k.s.h.

<sup>8</sup> P. Jaros, op. cit., s. 35.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

<sup>10</sup> A. Stefaniak, *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze*, [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, komentarz do art. 181 pr.spółdz. Lex 2014 nr 171863 [dostęp: online 17.02.2015].

<sup>11</sup> Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2007 r., V CSK 196/07.

<sup>12</sup> P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, nr 1, s. 79.

<sup>13</sup> G. Tylec, *Statut spółdzielni i jego kontrola w postępowaniu o wpis do Krajowego Rejestru Sadowego*, Warszawa 2013, s. 157.

<sup>14</sup> H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011 s. 135.

<sup>15</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2004, III APa 57/2004.

<sup>16</sup> H. Cioch, op. cit., s. 135.

<sup>17</sup> A. Żabski, *Spółdzielcze prawo pracy*, Warszawa 1985, s. 7.

<sup>18</sup> M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 182.

<sup>19</sup> Wyrok SN z dnia 5 maja 1999 r., I PKN 677/98.

<sup>20</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203f pr. spółdz. LEX/el. 2014.

<sup>21</sup> Uchwała SN z 13 grudnia 2000 r. III CZP 43/2000, Lex nr 348272.

<sup>22</sup> T. Bieniek, *Przekształcenie spółdzielni w spółkę z o.o.*, „Przegląd Prawa Handlowego”, sierpień 2003, s. 19.

<sup>23</sup> <http://prawo.rp.pl/artukul/689348.html> [dostęp: 20.02.2015].

<sup>24</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203f pr. spółdz., LEX/el. 2014.

<sup>25</sup> A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1-300 K.S.H.*, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>26</sup> A. Kidyba, op. cit., s. 21.

<sup>27</sup> Przekształcenie spółki handlowej wymaga 1) sporządzenia planu przekształcenia spółki wraz z załącznikami oraz opinią biegłego rewidenta; 2) powzięcia uchwały o przekształceniu spółki; 3) powołania członków organów spółki przekształconej albo określenia wspólników prowadzących sprawę tej spółki i reprezentujących ją; 4) zawarcia umowy albo podpisania statutu spółki przekształconej; 5) dokonania w rejestrze wpisu spółki przekształconej i wykreślenia spółki przekształcanej.

<sup>28</sup> P. Jaros, op. cit., s. 37.

<sup>29</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203j pr. spółdz, LEX/el. 2014.

<sup>30</sup> Ustawa nakłada jednak odrębne wymagania dotyczące podejmowania tej uchwały.

<sup>31</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203l pr. spółdz. LEX/el. 2014.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Art. 557. § 1 k.s.h.: Plan przekształcenia przygotowuje zarząd spółki przekształcanej albo wszyscy wspólnicy prowadzący sprawy spółki przekształcanej. § 2. Plan przekształcenia sporządza się w formie pisemnej pod rygorem nieważności. § 3. W spółce jednoosobowej plan przekształcenia sporządza się w formie aktu notarialnego.

Art. 558. § 1 k.s.h.: Plan przekształcenia powinien zawierać co najmniej: 1) ustalenie wartości bilansowej majątku spółki przekształcanej na określony dzień w miesiącu poprzedzającym przedłożenie wspólnikom planu przekształcenia; 2) określenie wartości udziałów albo akcji wspólników zgodnie ze sprawozdaniem finansowym, o którym mowa w § 2 pkt 4. § 2. Do planu przekształcenia należy dołączyć: 1) projekt uchwały w sprawie przekształcenia spółki; 2) projekt umowy albo statutu spółki przekształcanej; 3) wycenę składników majątku (aktywów i pasywów) spółki przekształcanej; 4) sprawozdanie finansowe sporządzone dla celów przekształcenia na dzień, o którym mowa w § 1 pkt 1, przy zastosowaniu takich samych metod i w takim samym układzie, jak ostatnie roczne sprawozdanie finansowe.

<sup>34</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203m pr. spółdz, LEX/el. 2014.

<sup>35</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203n pr. spółdz. LEX/el. 2014.

<sup>36</sup> Odpowiednim do tego przepisu pr. spółdz. jest artykuł 564 k.s.h.

<sup>37</sup> P. Jaros, op. cit., s. 40.

<sup>38</sup> Zasada zawarta w treści art. 203g jest odzwierciedleniem zasady zawartej w przepisach Kodeksu spółek handlowych, że spółka powstaje z chwilą wpisu do rejestru (np. art. 12, art. 25<sup>1</sup> § 1, art. 94, art. 109 § 1, art. 552 k.s.h.).

<sup>39</sup> P. Jaros, op. cit., s. 35.

<sup>40</sup> Przepis ten jest odpowiednikiem art. 569 k.s.h. i, podobnie jak w k.s.h., w komentowanym przepisie ustawodawca nałożył obowiązek złożenia wniosku na wszystkich członków zarządu, ewentualnie na wszystkich uprawnionych do reprezentacji wspólników. Jest to zatem odmienna regulacja niż przewidziana w przepisach Kodeksu spółek handlowych dla sposobu reprezentacji poszczególnych spółek.

<sup>41</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203g pr. spółdz. LEX/el. 2014.

<sup>42</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2013, I ACa 735/12, <http://orzeczenia.ms.gov.pl/>.

<sup>43</sup> Wskazana regulacja odzwierciedla zasady zawarte w k.s.h, który przyjmuje, że spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, a ponadto na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia,

koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (art. 494 § 1 i 2 k.s.h.).

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., II FSK 1121/12.

<sup>45</sup> P. Jaros, op. cit., s. 35-36.

<sup>46</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 11 grudnia 2014 r., VIII Ga 204/14.

<sup>47</sup> P. Jaros, op. cit., s. 40.

<sup>48</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203u pr.spółdz., LEX/el. 2014.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Stanowisko Krajowej Rady Spółdzielczej Naczelnego Organu Samorządu Spółdzielczego Nr dz. SIB/1TK/2014/AP <http://bs.net.pl/sites/default/files/media/Prawo/tkodpowiedz.pdf> [dostęp: 02.04.2015].

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> P. Jaros, op. cit., s. 41.

<sup>56</sup> Stanowisko Krajowej Rady Spółdzielczej, op. cit.

<sup>57</sup> K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, komentarz do art. 203f pr. spółdz., LEX/el. 2014.

<sup>58</sup> P. Jaros, op. cit., s. 42.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>60</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 178, poz. 483, (art. 20: Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej).

<sup>61</sup> P. Jaros, op. cit., s. 42.

## Bibliografia

### Literatura

Bieniek T., *Przekształcenie spółdzielni w spółkę z o.o.*, „Przegląd Prawa Handlowego”, sierpień 2003.

Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011.

Dąbrowski T., *Ewolucja historyczna polskiego prawa spółdzielczego (część II)*, „Jurysta” 2012, nr 9.

Dąbrowski T., *Przekształcenie prawno-organizacyjne spółdzielni. Łączenie*, „Jurysta”, 2012, nr 1.

Dąbrowski T., *Przekształcenie prawno-organizacyjne spółdzielni. Podział*, „Jurysta”, 2012, nr 2.

Gersdorf M., Ignatowicz J., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985.

- Jaros P., *Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową – analiza procesu transformacji*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, nr 4.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1-300 K.S.H.*, Warszawa 2013.
- Kwapisz-Krygel K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz, wersja elektroniczna*, LEX/el. 2014.
- Stefaniak A. *Komentarz do ustawy - Prawo spółdzielcze*, [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Tylec G., *Statut spółdzielni i jego kontrola w postępowaniu o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego*, Warszawa 2013.
- Zakrzewski P., *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2005, nr 1.
- Żabski A., *Spółdzielcze prawo pracy*, Warszawa 1985.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 178, poz. 483.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 106 poz. 622.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2013 r. poz.1030, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2013 r., poz. 1443, ze zm.

### **Orzecznictwo**

- Uchwała SN z 13 grudnia 2000 r. III CZP 43/2000.
- Wyrok SN z dnia 5 maja 1999 r., I PKN 677/98.
- Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2007 r., V CSK 196/07.
- Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., II FSK 1121/12.
- Wyrok SA w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 735/12.
- Wyrok SA w Warszawie z 16 września 2004 r., III APa 57/2004.
- Postanowienie SO w Bydgoszczy z dnia 11 grudnia 2014 r., VIII Ga 204/14.

### **Internet**

- <http://bs.net.pl/sites/default/files/media/Prawo/tkodpowiedz.pdf>
- <http://prawo.rp.pl/arttykul/689348.html>

**Mgr Justyna Janowska:** Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach.  
E-mail: justyna\_janowska@o2.pl.







**Łukasz Karaś, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie**

## **Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy w świetle orzecznictwa sądowego**

### **Business Activity Ban by the head of the Basic Administration Unit, According to the Jurisdiction**

przesłanie tekstu 8 lipca 2015 r., ocena 11 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł poświęcony jest problemowi zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy z uwzględnieniem orzeczeń sądów polskich. Artykuł zawiera rys historyczny oraz podstawy prawne regulujące poruszany problem uzupełnione orzecznictwem sądowym.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej

#### **Abstract**

The article presents the problem of the business activity ban by the head of the basic administration unit, according to the jurisdiction of Polish courts. The article contains historical and legal basics which regulate this issue. Work is also completed by examples by judicial decision.

**Keywords:** local government

#### **1. Wstęp**

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy przystępowano do tworzenia samorządu terytorialnego w Polsce jednym z podstawowych zadań była kwestia uregulowania statusu pracowników samorządowych, co też uczyniono ustawą o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 roku<sup>1</sup>. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana<sup>2</sup>. Od 1 stycznia 2009 r. obowiązuje nowa ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.<sup>3</sup>, która określa status pracowników samorządowych między innymi zatrudnionych w urzędzie gminy, jednostkach pomocniczych gminy oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych<sup>4</sup>. Ustawa o pracownikach samorządowych realizuje koncepcję zatrudniania pracownika samorządowego nie w danym urzędzie lub jednostce organizacyjnej, ale w wąskim

zakresie jako w służbie danej jednostki samorządu. Ponadto koncepcja ta przewiduje zatrudnienie na konkretnym stanowisku, a nie w całym urzędzie. Podmiotem zatrudniającym kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)<sup>5</sup>. Ustawa o pracownikach samorządowych po części reguluje kwestie prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych czego przykładem może być art. 30 tej ustawy. Drugą ustawą regulującą bardziej szczegółowo kwestie prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>6</sup>. Ustawa ta jest przepisem *lex specialis* w stosunku do ustawy o pracownikach samorządowych w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zakazy i ograniczenia obowiązujące pracowników samorządowych w tym kierowników jednostek organizacyjnych gminy są motywowane zapobieganiem korupcji. Służą temu wiele konstrukcji prawnych, a mianowicie oceny okresowe czy też odpowiedzialność dyscyplinarna. Wśród metod zapobiegania korupcji kierowników jednostek samorządu terytorialnego na uwagę zasługuje zakaz prowadzenia danego rodzaju działalności, po części wymiar antykorupcyjny ma również obowiązek składania oświadczeń majątkowych<sup>7</sup>.

## **2. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej**

Na podstawie art. 30 u. o p.s. pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Konsekwencją naruszenia tego zakazu jest niezwłoczne rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia lub odwołanie ze stanowiska.

Anna Wierzbica słusznie zauważyła, iż zakaz ustanowiony tą normą prawną ma charakter ocenny, pozostawia on bowiem do subiektywnego uznania pracodawcy czy doszło do naruszenia norm wynikających z art. 30 u. o p.s. Jak podkreśla, brzmienie tego przepisu nie nakłada na pracodawcę obowiązku udowadniania, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronnitwo lub interesownie, ani nawet nie wymaga wykazania uzyskania przez pracownika jakiegokolwiek korzyści<sup>8</sup>.

Podobne stanowisko przedstawił Piotr Zuzankiewicz stwierdzając, iż przepis art. 30 u. o p.s. zawiera wiele nieostrych i spornych określeń, które trudno jednoznacznie zinterpretować. Przykładem takiego określenia jest zwrot „zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”<sup>9</sup>. Takie niedookreślenie może rodzić ryzyko niewłaściwej oceny działań danego pracownika. Obawy te są tym bardziej uzasadnione tym, że pracownik samorządowy nie musi zgłaszać pracodawcy faktu podejmowania dodatkowych zajęć nie mających formy działalności gospodarczej<sup>10</sup>.

Zajęcia pozostające w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub będące związane z zajęciami, które mimo że wykonywane w ramach obowiązków służbowych, wywołują podejrzenie o stronniczość lub interesowność, nie muszą mieć formy pracy odpłatnej. Przedmiotem tego zakazu są działania wywołujące uzasadnione podejrzenie stronniczości lub kolizji z obowiązkami danego pracownika. Przepis ten nie wykazuje konkretnych przykładów stronniczości lub interesowności<sup>11</sup>.

Potwierdzeniem tej tezy jest orzeczenie z dnia 18 czerwca 1998 r. Sądu Najwyższego stwierdzające, iż pracodawca nie musi wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza, że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści, już samo prowadzenie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi stanowi przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych. Przesłanką uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność<sup>12</sup>. W ocenie Sądu podejrzenia o stronniczość mogą stanowić podstawę do wypowiedzenia danemu pracownikowi umowy o pracę. Podstawą taką mogą być oficjalne skargi na praktyki danego urzędnika oraz zarzuty stawiane względem władz samorządowych, iż w sposób dwuznaczny tolerują przewlekłość w załatwianiu spraw<sup>13</sup>. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2006 r. stawiając tezę, iż praktykowanie prywatnej działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie pracy i w miejscu zatrudnienia jest niezgodne z jego obowiązkami pracowniczymi oraz może rodzić uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio zakresem czynności pracowniczych danego pracownika<sup>14</sup>.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 października 2013 r. w sprawie o sygnaturze I PK 126/13, stawia następującą tezę: „treść art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) przerzuca na pracownika konieczność oceny, czy jego zachowanie może - czy nie -

wywoływać podejrzenia o stronniczość czy interesowność. O tym jednak, czy taki stan rzeczy jest niedopuszczalny, bo nie przewiduje postępowania wyjaśniającego, nie decydują sądy stosujące prawo, a ustawodawca w procesie jego tworzenia. Wykonywanie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej może wywoływać podejrzenia o stronniczość czy interesowność nawet gdy nie dotyczy jego obowiązków pracowniczych<sup>15</sup>.

Warto podkreślić, iż przepis art. 30 u. o p.s. w stosunku do pracowników samorządowych nie ustanawia bezwzględnego zakazu podejmowania zajęć pozasłużbowych, jedynie ogranicza ich zakres. Urzędnik, może wykonywać różnego rodzaju zajęcia, bez uzyskiwania zgody kierownika, jednak musi przestrzegać ograniczeń wynikających z ustawy<sup>16</sup>.

Jednak na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne kierowników jednostek organizacyjnych gminy obowiązują szersze ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>17</sup>.

Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy na podstawie art. 4 ustawy o ograniczaniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą:

- a) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- b) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;
- c) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- d) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- e) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- f) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego<sup>18</sup>.

Sankcją za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest rozwiązanie stosunku pracy z taką osobą<sup>19</sup>.

Przepisy ustawy antykorupcyjnej były przedmiotem badań pod względem zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r. dotyczył kwestii zgodności z konstytucją art. 4 ust. 3, 5 i 6 ustawy antykorupcyjnej tj. możliwości bycia członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału - zakładowego w każdej ze spółek oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zarzucano niezgodność tych przepisów z art. 32 Konstytucji RP zapewniającym równość wszystkich obywateli względem prawa, równe traktowanie przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym społecznym lub gospodarczym a także art. 65 Konstytucji RP zapewniającego prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepis ten jest zgodny z Konstytucją RP. W kwestii dotyczącej zarzutu niezgodności art. 4 ust. 6 ustawy antykorupcyjnej z art. 22 Konstytucji RP traktującym o dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej jedynie w ustawie i ze względu na ważny interes publiczny, Trybunał Konstytucyjny również orzekł zgodność tego przepisu z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w przedstawianym wyroku podkreślił, iż zakazy łączenia pewnych stanowisk i funkcji publicznych w demokratycznych państwach stanowią powszechnie przyjęty standard, a kwestia ta nie wymaga dodatkowego uzasadniania. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny prawo do zajmowania urzędu lub stanowiska w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu donoszącym się do sfery prawa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny odrzuca również możliwość naruszenia zasady równości stwierdzając, iż „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. wg jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów”<sup>20</sup>. Najistotniejszym jest natomiast wskazanie cech faktycznych uzasadniających sytuację prawną określonego kręgu podmiotów. Zaskarżany przepis określał jednoznacznie grupę podmiotów do których ustawa jest adresowana, ustawa ta nie ogranicza praw poszczególnych indywidualnie oznaczonych osób. Pośród argumentów Trybunału Konstytucyjnego znalazło się między innymi: „szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących stanowiska kierownicze”<sup>21</sup>.

Istotną kwestią jest odpowiedź na pytanie co jest działalnością gospodarczą. Pojęcie działalności gospodarczej zostało zdefiniowane w ustawie o swobodzie gospodarczej<sup>22</sup>. W myśl tej ustawy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Z punktu widzenia ustawy antykorupcyjnej istotna jest ocena czy kierownik jednostki organizacyjnej gminy prowadzi działalność gospodarczą. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r. wskazuje, iż oceniając czy dana osoba prowadzi działalność gospodarczą należy rozważyć dowody na rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej stwierdzenie czy doszło do naruszenia art. 4 pkt. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności, nie można się opierać jedynie na wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Do oceny tego faktu niezbędne jest ocena stanu faktycznego. Wyrok ten wskazuje również, iż uboczna działalność polegająca na sprzedaży produktów rolnych pochodzących z rodzinnego gospodarstwa rolnego nie jest działalnością zakazaną przepisem art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Działalność ta jest objęta wyłączeniem przewidzianym w zdaniu drugim tego przepisu<sup>23</sup>. Podobną tezę w zakresie działalności polegającej na sprzedaży produktów rolnych pochodzących z rodzinnego gospodarstwa rolnego wygłosił NSA w wyroku z dnia 3 lipca 2008 roku<sup>24</sup>.

Działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej jest działalnością gospodarczą, jednak na podstawie art. 4 pkt 6 jest ona działalnością dozwoloną dla funkcjonariuszy samorządowych na zasadzie wyjątku od generalnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej<sup>25</sup>. Podobny pogląd został wyrażony w uchwale NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r. NSA uznał, iż przepis wyłączający prowadzenie działalności gospodarczej z katalogu działalności zabronionych dla pewnego rodzaju funkcjonariuszy nie przesądza, iż nie jest to działalność gospodarcza. Wyłączenie takie odnosi się jedynie do konkretnej ustawy<sup>26</sup>.

W świetle orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 19 października 2006 r. „podjęcie zatrudnienia w prywatnym liceum ogólnokształcącym nie wyczerpuje przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”<sup>27</sup>.

Ze względu na przepisy ustawy antykorupcyjnej bez znaczenia pozostaje fakt, czy podmioty wymienione w art. 2 pkt. 6 tej ustawy pełnią swoją funkcje społecznie czy też

odpłatnie w zarządzie spółki prawa handlowego. Tezę taką postawił NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 2004 r. Ponadto w orzeczeniu tym zawarto pogląd, iż nie ma znaczenia z punktu widzenia tej ustawy czy spółka taka ma siedzibę na terenie działania danej gminy oraz czy wykorzystuje jej mienie<sup>28</sup>.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. osoby wymienione w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w czasie gdy zajmują stanowisko lub pełnią funkcje, o których mowa w przepisach tej ustawy, nie mogą być zatrudnione ponieważ „wykonywanie innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczości lub interesowność” lub „podejrzenie i interesowność”. Zakaz ten jest zakazem bezwzględny<sup>29</sup>.

Funkcjonariusze samorządowi w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą ponadto zarządzać działalnością gospodarczą, być przedstawicielem lub pełnomocnikiem przedsiębiorców prowadzących taką działalność<sup>30</sup>.

W świetle powyższego wyciągu z przepisów ustawy antykorupcyjnej pojawia się pytanie, czy osoby wymienione w art. 2 pkt. 6 tej ustawy mogą sprawować funkcje prezesa stowarzyszenia. Odpowiedzią na to pytanie jest teza przedstawiona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2006 r., w którym to Sąd stwierdził, iż prowadzenie działalności przez stowarzyszenie należy rozpatrywać na zasadach ogólnych dotyczących działalności gospodarczej. Faktu tego nie zmienia cel działania stowarzyszenia oraz brak możliwości podziału zysku przez jego członków<sup>31</sup>. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 roku<sup>32</sup>.

W świetle ustawy antykorupcyjnej funkcjonariusze samorządowi, podczas pełnienia funkcji lub zajmowania stanowiska nie mogą być zatrudnieni ani wykonywać innych zajęć w w spółkach prawa handlowego, które mogłyby rodzić podejrzenie stronniczości lub interesowności. Bez znaczenia pozostaje fakt, czy stosunek pomiędzy kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej miałby zostać nawiązany poprzez umowę o pracę czy umowę cywilnoprawną. Ponadto kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nie mogą wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego. Jak podniosła A. Wierzbica pojęcie „inne zajęcie” nie zostało ustawowo zdefiniowane, w związku z tym mogą być nim objęte wszystkie formy działania w spółkach handlowych, nie wiążące się z wykonywaniem pracy na rzecz tych spółek. Zajęcia takie są zakazane jedynie jeżeli wywołują podejrzenie



o stronniczość lub interesowność danego funkcjonariusza samorządowego<sup>33</sup>. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2006 roku<sup>34</sup>.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r., z literalnego brzmienia przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie wynika zakaz bycia współnikiem w spółce jawnej i pełnienia funkcji kierownika jednostki organizacyjnej. Jednak wykładnia celowościowa przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zmierza jednak do wykluczenia osób pełniących funkcję publiczną z procesów decyzyjnych w obrocie gospodarczym do tego stopnia, aby uniemożliwić wykorzystanie stanowiska publicznego do celów prywatnych<sup>35</sup>.

Zgodnie z treścią art. 6 ustawy antykorupcyjnej zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, nie dotyczy kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jeżeli zostali zgłoszeni do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nie mogą zostać zgłoszeni do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających tych kierowników.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r. precyzuje, iż wyznaczenie do spółki powinno się uznać jako oświadczenie woli. Ujawnia ono w sposób wystarczający wolę osoby dokonującej wyznaczenia oraz wywołuje skutki prawne w postaci powstania, ustania lub zmiany stosunku prawnego. Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie przewiduje żadnego czasowego ani kadencyjnego ograniczenia skutku wyznaczenia reprezentanta. Z treści tego przepisu można jedynie wywnioskować konieczność wzajemnej podmiotowej konkretyzacji takiego wyznaczenia jako reprezentanta ściśle oznaczonego podmiotu oraz do pełnienia funkcji przedstawiciel w konkretnym podmiocie - spółce prawa handlowego<sup>36</sup>.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie o sygnaturze akt I PK 206/13 postawił tezę, iż: „kierownicy samorządowych zakładów opieki zdrowotnych, w tym gminnych, powiatowych, wojewódzkich, są objęci ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584), bo są to jednostki publiczne”<sup>37</sup>.

W zakresie stosowania ustawy antykorupcyjnej największe wątpliwości rodzi pojęcie „gminna osoba prawna”. Aneta Giedrewicz-Niewińska uznała, iż ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie gminnym zawierają tożsame definicje tego pojęcia. Powiatowymi/ wojewódzkimi osobami prawnymi są poza powiatem/województwem samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawa wprost przyznaje taki status oraz osoby które mogą być tworzone wyłącznie przez powiat/województwo na podstawie innych ustaw. Cytowana autorka uważa, że definicje taką można odnieść do do gminnej osoby prawnej<sup>38</sup>.

Pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej” oraz „gminnej osoby prawnej” zdefiniowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w orzeczeniu z dnia 8 stycznia 2009 roku. W wyroku tym sąd objaśnił powyższe pojęcia w następujący sposób: „Pojęcie gminnej jednostki organizacyjnej obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd. Gminna osoba prawna to gminna jednostka organizacyjna, która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot osobowości prawnej, ponadto ma ona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami”<sup>39</sup>.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r. przedstawił tezę, iż „kierownik (dyrektor) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę, nie jest kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy ani osobą zarządzającą gminną osobą prawną”<sup>40</sup>. W kwestii określenia definicji „gminnej osoby prawnej” pomocna jest uchwała składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r. w której to Sąd stwierdził: „udział kapitałowy gminy w banku działającym w formie spółki akcyjnej nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.)”<sup>41</sup>. Zagadnienie to wydaje się być na tyle istotnym, iż warto byłoby aby ustawodawca doprecyzował pojęcie „gminnej osoby prawnej” w kontekście ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Wśród przepisów tzw. antykorupcyjnych zasadnym było by wymienić również przepisy nakładające na kierowników gminnej jednostki organizacyjnej obowiązek

składania oświadczeń majątkowych. Zgodnie z art. 24h ustawy o samorządzie gminnym kierownik jednostki organizacyjnej gminy jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenie to dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową<sup>42</sup>. Niezłożenie oświadczenia majątkowego pomimo upływu dodatkowego terminu 14 dni od dnia stwierdzenia niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę z kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia<sup>43</sup>. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007r. naruszeniem przepisu art. 24 k ust.3 ustawy o samorządzie gminnym przez osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta terminu jest złożenie oświadczenia majątkowego 5 dni po upływie ustawowego terminu<sup>44</sup>. Na kierowniku gminnej jednostki organizacyjnej spoczywa również obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej co reguluje art. 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

### 3. Konkluzje

Przepisy dotyczące zakazu prowadzenia działalności gospodarczej należy ocenić pozytywnie, jednak nie sposób wskazać pewnych nieścisłości. W ocenie autora niniejszej pracy zasadnym byłoby doprecyzowanie przez ustawodawcę pojęcia „zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”. Przedstawiane w niniejszej pracy wątpliwości mogą negatywnie wpływać na poczucie bezpieczeństwa danych pracowników samorządowych. Warto byłoby stworzyć powszechny kodeks etyki pracownika samorządowego. Pojawia się natomiast pytanie, kto mógłby stworzyć taki kodeks etyki. Z jednej strony rozwiązaniem „najprostszym” byłoby ustawowe uregulowanie takiego kodeksu, ewentualnie stworzenie przepisu umożliwiającego jego stworzenie w formie rozporządzenia. Jednak uwzględniając fakt, iż kodeks taki odnosi się do samorządu terytorialnego warto by było aby został on stworzony właśnie przez samorządowców z szerokim uwzględnieniem samych pracowników samorządowych, ale również mieszkańców.

Trudności interpretacyjne rodzi również zwrot definicji „gminna osoba prawna”. Ze względu na wątpliwości na które autor zwraca uwagę w niniejszej pracy zasadnym byłoby doprecyzowanie przez ustawodawcę tego wyrażenia, warto posłużyć się w stosunku do gminy pojęciem użytym w innych ustawach samorządowych regulujących ustrój powiatu i województwa. Generalnie przepisy antykorupcyjne poza wskazanymi przypadkami funkcjonują stosunkowo dobrze, o czym może świadczyć niewielka liczba

orzeczeń dotyczących zakazu prowadzenia działalności przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Również poglądy doktryny, do których dotarł autor niniejszej pracy nie wykazują bardzo rażącej nieścisłości komentowanych przepisów.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 124, tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2011, s. 284.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm. Dalej jako: u. o p.s.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 286.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 287.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm., zwana dalej zamiennie „ustawą antykorupcyjną”.

<sup>7</sup> M. Stec, *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 183.

<sup>8</sup> A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 356.

<sup>9</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 128.

<sup>10</sup> A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne...*, s. 357.

<sup>11</sup> A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 153.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. (I PKN 188/98), Lex nr 36515.

<sup>13</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach...*, s. 125.

<sup>14</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (II PK 134/05), Lex nr 212511.

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy z dnia 18 października 2013 r. (I PK 126/13), Legalis 1024835.

<sup>16</sup> A. Szewc, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 224.

<sup>17</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 120-121.

<sup>18</sup> M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 208.

<sup>19</sup> A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach...*, s. 154.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., K30/98, Legalis.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r. (II SA/OI 965/07), LEX nr 462647.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r. (II OSK 557/08), LEX nr 490090.

<sup>25</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 133.

- <sup>26</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 1/2007), LexPolonica nr 1299047.
- <sup>27</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 października 2006 r. (II SA/Sz 385/06), Legalis.
- <sup>28</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 r. (OSK 1186/04), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- <sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 2009-04-30, (II SA/Sz 114/09).
- <sup>30</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 130.
- <sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2006r., (II OSK 787/05), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- <sup>32</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2011 r. (II SA/Go 162/10), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- <sup>33</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 124.
- <sup>34</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. II PK 134/05.
- <sup>35</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r. (II SA/Sz 585/2006), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- <sup>36</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 20 czerwca 2007 r. (V CSK 129/2007), LexPolonica nr 1459382.
- <sup>37</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy z dnia 20 maja 2014 r. (I PK 206/13), Legalis 848072.
- <sup>38</sup> M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne...*, s. 210.
- <sup>39</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2009 r. (II SA/Bd 878/08), LexPolonica nr 2117595.
- <sup>40</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 28 lutego 2006 r. (II PK 189/2005), LexPolonica nr 1204783.
- <sup>41</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95), LexPolonica nr 303660.
- <sup>42</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 284-285.
- <sup>43</sup> Ibidem, s. 297-298.
- <sup>44</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2007 r. (I PZP 4/07), LexPolonica nr 1310162.

## Bibliografia

### Literatura

- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2011.
- Piskorz-Ryń A., Ślęczkowska I., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Stec M., Bandarzewski K., *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Stec M., *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.

Szewc A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.

Wierzbica A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r. Nr 216 poz. 1584, ze zm.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.

## Orzeczenia

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r. (K30/98).

Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95).

Uchwała Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2007 r. (I PZP 4/07).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. (I PKN 188/98).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (II PK 134/05).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r. (II PK 189/2005).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r. (V CSK 129/2007).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2014 r. (I PK 206/13).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r. (I PK 126/13).

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 1/2007).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 r. (OSK 1186/04).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2006 r. (II OSK 787/05).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r. (II OSK 557/08).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r.  
(II SA/Bd 878/08).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2011 r.  
(II SA/Go 162/10).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r.  
(II SA/OI 965/07).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 października 2006 r.  
(II SA/Sz 385/06).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r.  
(II SA/Sz 585/2006).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 30 kwietnia 2009 r. (II SA/Sz 114/09).

**Dr Łukasz Karaś:** doktor nauk prawnych, adwokat, wykładowca Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. E-mail: lukasz.mateusz.karas@gmail.com.





Angelika Koman, Piotr Kobyłski, Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS

## **„Janosikowe” – studium problemu na przykładzie województwa Mazowieckiego**

### **„Janosikowe” – a Study of the Problem on the Example of the Mazovian Voivodeship**

przesłanie tekstu 1 maja 2015 r., ocena 22 czerwca 2015 r.

#### **Abstrakt**

Dzisiejsza instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swojej nazwie nie jest subwencją w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. „Janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse, doprowadziło do znacznego deficytu budżetowego samorząd województwa mazowieckiego. Była to jedyna w Polsce jednostka samorządu terytorialnego, która przez całą ubiegłą dekadę była płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do budżetu państwa wpłaciła więcej, niż otrzymała z powrotem. Przez 11 lat to było blisko 6 mld zł. Mazowsze w 2014 r. miało do zapłacenia 646 mln zł. W 2013 roku zapłaciło prawie 660 mln – równowartość 48 procent dochodów podatkowych województwa.

Autorzy przedkładanego opracowania zamierzają udowodnić, iż to błędne przepisy aktu normatywnego były przyczyną sytuacji w samorządzie mazowieckim, którą uważają za wręcz absurdalną. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że z taką formą subwencjonowania samorząd mazowiecki działa dysfunkcyjnie.

**Słowa kluczowe:** Europejska Karta Samorządu Lokalnego, janosikowe, samorząd terytorialny, subwencja, województwo mazowieckie

#### **Abstract**

Today the institution of regional part of the general subsidy, contrary to its name, there is a subsidy within the meaning of Art. 167 paragraph. 2 of the Constitution. It is not specifically mentioned in the Constitution of a correctional institution-equalizing, whose essence lies in the obligation to deposit some provinces and the entitlement to payments to other provinces. “Janosik”, which was intended to equalize led to a significant budget deficit the provincial government of Mazovia. It was the only unit in Poland local governments, which for the past decade has been a net contributor “janosikowego”, in to the state budget paid more than you receive back. For 11 years it



was almost 6 billion zł. Mazovia in 2014. had to pay 646 million zł. In 2013, it paid nearly 660 million – the equivalent of 48 percent of the tax revenue of the province.

The authors submitted the development plan to prove that it is erroneous entries in normative act was the cause of the situation in the local government of Mazowieckie, which they regard as quite absurd. With this in mind it is clear that with such a form of government subsidization of Mazowieckie operates dysfunctional.

**Keywords:** European Charter of Local Self-Government, janosikowe, local government, Mazovian Voivodeship, subsidy

## 1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej, czyli tzw. „janosikowemu”. Dzisiejsza instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swojej nazwie nie jest subwencją w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. „Janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse, doprowadziło do znacznego deficytu budżetowego samorząd województwa mazowieckiego. Była to jedyna w Polsce jednostka samorządu terytorialnego, która przez całą ubiegłą dekadę była płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do budżetu państwa wpłaciła więcej, niż otrzymała z powrotem. Przez 11 lat to było blisko 6 mld zł. Mazowsze w 2014 r. miało do zapłacenia 646 mln zł. W 2013 roku zapłaciło prawie 660 mln – równowartość 48 procent dochodów podatkowych województwa<sup>1</sup>.

Autorzy przedkładanego opracowania zamierzają udowodnić, iż to błędne przepisy aktu normatywnego były przyczyną sytuacji w samorządzie mazowieckim, którą uważają za wręcz absurdalną. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że z taką formą subwencjonowania samorząd mazowiecki działa dysfunkcyjnie.

Przedmiot opracowania i wyznaczone cele przesądziły o wyborze układu opracowania i metod badawczych. Artykuł składa się z czterech części oraz wstępu i zakończenia. Pierwsza część omawia „janosikowe”, jako wyjątek od zasady przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączający funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. W części drugiej omówiono stan faktyczny dotyczący województwa Mazowieckiego, w którym w 2010 r. marszałek Adam Struzik złożył wniosek o zbadanie zgodności przepisów dotyczących tzw. „janosikowego” z Konstytucją RP. W części trzeciej

przedstawiono wyrok Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>, który orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup> w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Część czwarta dotyczy projektu rządowego<sup>4</sup>, w którym została przedstawiona koncepcja zmiany zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej jedynie na lata 2015–2016 oraz w zakresie odnoszącym się do województw.

Zawarte w pracy uwagi zostały przeprowadzone w oparciu o metodę dogmatyczną odniesioną do konkretnych regulacji normatywnych. Podstawowym źródłem badawczym były zatem określone akty prawne, takie jak: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz projekt rządowy, którego celem projektowanej jest uregulowanie kwestii dotyczącej mechanizmu dokonywania przez województwa wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W pracy dokonano nie tylko analizy określonych norm prawnych, lecz także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

## **2. Charakterystyka instytucji**

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>5</sup> nie zamieszczono postanowień, które w sposób jednoznaczny wskazywałyby na możliwość udzielenia pomocy finansowej lub rzeczowej przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego. Mimo to artykuł 2 Konstytucji RP należy uznać jako dążenie do ograniczenia nieuzasadnionych różnic w poziomie zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Odwołując się do podstawowych wartości, które powinny kształtować prawną instytucję samorządu terytorialnego w Polsce, zbudowano system służący wyrównaniu finansowych między silnymi w dochody podatkowe samorządami a samorządami słabymi finansowo. W polskim systemie taką rolę pełni przede wszystkim tzw. wpłata wyrównawcza. Bez wyrównania potencjału podatkowego samorządów i bez innych niż podatkowe form dochodów wiele samorządów nie byłoby w stanie realizować wszystkich zadań ustawowych na dotychczasowym poziomie. Wpłaty wyrównawcze stały się sposobem realizacji wyrównań poziomych, tj. płatności wyrównawczych pomiędzy samorządami tego samego poziomu. Silne finansowo samorządy przekazują część swych dochodów własnych – według ustawowych reguł – na rzecz słabszych jednostek samorządu terytorialnego (JST).

W ten sposób m.in. silne województwa wnoszą część swych własnych podatków na rzecz regionów mniej rozwiniętych pod względem ekonomicznym, demograficznym i podatkowym. Bogate jednostki samorządu terytorialnego są w ten sposób opodatkowane w zakresie swoich własnych dochodów podatkowych, na rzecz jednostek będących w słabszym położeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami JST są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca określił w art. 3 ust. 2 ustawy, że dochodami własnymi JST są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i szerebla jednostki samorządowej. W subwencji ogólnej (art. 7 ustawy o dochodach) wydzielono dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową.

Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od zasady przekazywania źródeł dochodów ze szerebla centralnego (budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. Art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami. Z przepisu wynika obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno-wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów.

Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że instytucja wyrównania poziomego miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych”<sup>6</sup>. Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy o dochodach przewidywały mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych.

Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.

Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, chcąc zniwelować nierównomierny rozkład dochodów podatkowych, nałożył na gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa, obowiązek ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów. Tak pomyślany mechanizm o charakterze wyrównania poziomego w swoim założeniu miał na celu ochronę jednostek najuboższych ekonomicznie. Stanowił on element szerszego mechanizmu wyrównawczego, w którym obok części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest także część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej, które są przekazywane z budżetu państwa (element wyrównania pionowego)<sup>7</sup>.

Bez wątplenia, istnieje wiele nieprawidłowości, a brak podjęcia stosowanych działań legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie negatywnych skutków, może doprowadzić do jeszcze większych dysproporcji i dysfunkcji działania samorządów. W doktrynie podkreśla się, iż zasada redystrybucji dochodów pomiędzy bogatszymi i uboższymi jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla (redystrybucja pozioma, horyzontalna), która łączy się z obowiązkiem dokonywania wpłat redystrybuowanych następnie środków, znajduje ogólną podstawę w przepisach Konstytucji RP oraz – i to przede wszystkim – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Za istnieniem systemu redystrybucji, w którym występują wpłaty, przemawiają takie wartości i zasady konstytucyjne, jak solidarność (o której mowa w preambule, a także w art. 20 Konstytucji RP), dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP) czy jednolitość państwa (art. 3)<sup>8</sup>. Sama instytucja wpłat, choć nie jest wyraźnie wskazana w Konstytucji RP, nie jest przez Konstytucję wykluczona, co Trybunał Konstytucyjny wykazał już w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. dotyczącym wprost jedynie „janosikowego” regionalnego<sup>9</sup>.

Za istnieniem odpowiedniego systemu przemawia także brzmienie art. 9 ust. 5 EKSL, obowiązującej w stosunku do gmin i powiatów, lecz niemogącej nie mieć znaczenia także dla województw: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”.

Z powołanego postanowienia EKSL wynika w istocie obligatoryjność takiego systemu, ale nie konieczność zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących ze stworzonego w tym celu rodzaju funduszu solidarnościowego, na który składają się inne jednostki samorządu, procedury lub działania mogą bowiem należeć wyłącznie do sfery odpowiedzialności władzy centralnej i budżetu państwa. Należy również zwrócić uwagę na cel wskazanych ogólnie rozwiązań, jakim ma być ochrona finansowo słabszych społeczności lokalnych poprzez korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także ponoszonych wydatków, z istotnym zastrzeżeniem, że procedury lub działania – ukierunkowane na korygowanie podziału potencjalnych źródeł dochodów, a więc nastawione bardziej na korektę odgórną, a nie horyzontalną – nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Interpretacji i tym samym rozwinięcia treści art. 9 ust. 5 EKSL dokonał Komitet Ministrów Rady Europy – jednogłośnie, a więc z potwierdzającym ją udziałem przedstawiciela rządu RP – w dwóch kolejnych zaleceniach: 14/2000 z 6.09.2000 r. i 1/2005 z 19 stycznia 2005 roku. W drugim, wciąż aktualnym, zaleceniu stwierdzono, że „transfery finansowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powinny zapewnić finansowanie świadczenia usług publicznych na rozsądnym poziomie przez wszystkie władze lokalne”. Wskazując, że system wyrównawczy może mieć charakter wertykalny lub horyzontalny, co do rozwiązań horyzontalnych, nastawionych na wzmocnienie solidarności jednostek danego szczebla i ograniczenie zależności od władzy centralnej, zastrzeżono, że system nie może powodować zbyt dużego obciążenia jednostek o dochodzie na jednego mieszkańca wyższym od przeciętnego, że powinien opierać się na poziomie dochodów i wydatków odpowiednio ustandaryzowanym, a nie faktycznym (czyli wymaga standaryzacji usług publicznych i ustalenia ich standardowych kosztów), jak również uznano za obowiązek władzy centralnej „regularne sprawdzanie działania systemów wyrównawczych i rozważanie, wraz z władzami lokalnymi, ulepszeń w celu zapewnienia efektywnego przeciwdziałania negatywnym skutkom nierównego rozdziału zasobów i wydatków”<sup>10</sup>.

Ograniczenia ustawodawcy w kształtowaniu systemu redystrybucji wynikają oczywiście także z zasady adekwatności dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, jak również z ogólnych zasad: równego traktowania zarówno samych jednostek samorządu znajdujących się w analogicznym położeniu, jak i członków odpowiednich wspólnot samorządowych, oraz, w świetle Konstytucji RP znajdującej odzwierciedlenie w art. 2, a nie w art. 31 ust. 3

dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, proporcjonalności w nakładaniu ciężarów na obdarzone samodzielnością (art. 165 Konstytucji RP) jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

W związku z tym można mieć wątpliwości co do stopnia, w jakim ustawa o dochodach odpowiada powyższym ogólnym zasadom Konstytucji RP i EKSL, a tym bardziej interpretacji EKSL przyjętej w cytowanym zaleceniu 1/2005 Komitetu Ministrów Rady Europy. Zwraca uwagę już sam fakt różnego obciążenia poszczególnych szczebli samorządu wpłatami, dla których w praktyce – mimo że, jak się okazuje, wcale nie idzie o sprawiedliwą redystrybucję wszystkich dochodów – przyjęto określenie „janosikowego”. W tym miejscu należy odnotować, iż wpłaty wojewódzkie są przeznaczone na dofinansowanie województw, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, lub w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Takie przeliczniki przyjęto w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Słusznie wskazuje się w doktrynie, odnosząc to także do „janosikowego” wojewódzkiego, że „wadliwość mechanizmu wyrównawczego wynika z tego, że mechanizm uzupełniający (redystrybucja pozioma) odgrywa bardziej znaczącą rolę niż mechanizm podstawowy (redystrybucji pionowej). Takie wadliwe skonstruowanie mechanizmu wyrównawczego godzi w konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielność finansową tych jednostek samorządu terytorialnego, które zostały obciążone mechanizmem wpłat. Uderza zatem w konstytucyjnie zagwarantowaną jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Krytycznie należy ocenić także przyjęte przez ustawodawcę kryteria wyznaczające beneficjentów pomocy finansowej. Są one dość przypadkowe i nie odzwierciedlają rzeczywistej kondycji finansowej tych jednostek. Zastrzeżenia budzą także kryteria przyjęte w celu obliczenia potencjału dochodowego samorządów wyznaczające ich obowiązek wnoszenia wpłat (ze względu na wybiórcze potraktowanie źródeł dochodów<sup>12</sup>. Trzeba podkreślić, że przepisy dotyczące dystrybucji środków z „janosikowego” w nikłym stopniu uzasadniają używanie tej potocznej nazwy instytucji, sugerującej redystrybucję bogactwa na rzecz podmiotów ubogich. Nazwy tej używano już w toku prac nad projektem ustawy o dochodach, mając na myśli konieczność wyrównywania różnic dochodowych

pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego o różnym stopniu zamożności. W piśmiennictwie wskazuje się, iż przyjęte rozwiązanie oznacza jednak zarazem możliwość działania „w obwodzie zamkniętym” – nie tylko występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego w sytuacji jednocześnie płatnika i beneficjenta, ale nawet faktycznego równoważenia dokonywanych wpłat uzyskiwanymi wypłatami ze środków części równoważącej subwencji ogólnej.

W przypadku „janosikowego” odnoszącego się do województwa działa tzw. „obwód zamknięty”: województwo mazowieckie w 2010 r. zapłaciło brutto ponad 939 mln zł, otrzymując ponad 152 mln, a w 2011 r. odpowiednio prawie 628 mln zł i niecałe 19,5 mln zł. Płatnikami brutto były też w 2012 r. województwa: dolnośląskie i wielkopolskie, tyle że od 2004 r. wpłaty województwa mazowieckiego wyniosły 99% wszystkich wojewódzkich wpłat brutto<sup>13</sup>. Konieczne jest dodanie, że wskazana kwota ponad 939 mln zł stanowiła ponad 54% dochodów podatkowych Mazowsza.

Należy podkreślić, że ustawę o dochodach JST wydano przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a zatem – nie uwzględniając systemowej możliwości uzyskiwania środków z budżetu UE – nie uwzględniano również konieczności zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego określonego udziału finansowego w inwestycjach finansowanych z budżetu unijnego ani nawet odróżnienia w obecnej ustawie o finansach publicznych wydatków majątkowych i wydatków bieżących – z odpowiednimi ograniczeniami w tym zakresie. Ograniczenia te ulegają przy tym umocnieniu.

W doktrynie akcentuje się, iż system tworzone również w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych, w związku z czym przesunięcie o dwa lata wpłaty od podstawy jej obliczenia nie łączyło się z niekorzyścią dla płatników. W sytuacji recesji i spadku, także w wyniku rozstrzygnięć ustawodawcy (np. zniesienie jednej stawki PIT), uwzględnianych dochodów podatkowych powstaje dodatkowe obciążenie płatników w odniesieniu do województw (a w istocie do jednego województwa) na zasadzie fikcji podwyższono przy tym faktyczne dochody za lata 2008 i 2009, powodując dodatkowy wzrost obciążenia „janosikowym” w trudnym już dla finansów publicznych roku 2010. W latach 2008–2011 następował wprawdzie pewien spadek ogólnej kwoty „janosikowego” gminnego (przy wzroście w 2012 r.), ale zarazem wzrost „janosikowego” powiatowego (spadek odnotowuje się dopiero za 2012 r.); w odniesieniu do województw, a w istocie do jednego województwa, spadek musiał nastąpić już za 2011 r., ale kwota z 2012 r. przewyższyła tę z poprzedniego roku<sup>14</sup>. Na podstawie doświadczeń od 2008 r. można stwierdzić, że – poza epizodycznym unormowaniem „janosikowego” wojewódzkiego za 2011 r. – nie zapewniono odpowiednio szybko reagujących mechanizmów korygujących na

wypadek dekonstrukcji, tj. system wpłat do budżetu państwa nie reagował natychmiast na negatywne dla wnioskodawcy zmiany systemowe oraz nie reagował natychmiast na gwałtowne załamania dochodów wynikające ze spowolnienia gospodarczego. Wpłata „janosikowego” – w związku z tym że jest klasyfikowana w wydatkach bieżących – ma bezpośredni wpływ na deficyt w danym roku budżetowym i w konsekwencji na poziom zadłużenia obciążonej nim jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym w doktrynie wskazuje się, iż przyjęte rozwiązania – choć w różnym zakresie i w różny sposób (przy podstawowych różnicach pomiędzy z jednej strony gminami oraz z drugiej – powiatami i województwami) – nie zapewniają korekty potencjalnych źródeł dochodów ani wydatków, w sposób selektywny dobierając zarówno płatników, jak i beneficjentów, zwłaszcza w przypadku powiatów te same podmioty, wbrew samej istocie korekty, czyniąc płatnikami i beneficjentami. Nie służą ani identyfikacji „bogatych” i „biednych”, ani nie zapewniają równości i proporcjonalności w odniesieniu do – co do zasady potrzebnego – transferu niezbędnych środków od rzeczywiście bogatych do rzeczywiście biednych<sup>15</sup>.

### 3. Ocena stanu faktycznego

W 2010 r. marszałek województwa mazowieckiego Adam Struzik złożył wniosek o zbadanie zgodności przepisów dotyczących tzw. „janosikowego” z Konstytucją RP. Wskazywał na wadliwie skonstruowany algorytm. Trybunał zapoznał się z materiałami przedstawianymi przez stronę samorządową oraz rządową i orzekł, że niezgodne z Konstytucją są przepisy w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: art. 31 (algorytm naliczania „janosikowego” dla województw) i art. 25 (sposób redystrybucji subwencji) w zakresie, w jakim nie gwarantują stabilności finansowej samorządom<sup>16</sup>. Nowe rozwiązania legislacyjne powinny według Trybunału Konstytucyjnego być rozwiązaniami systemowymi, dlatego sędziowie dali ustawodawcy 18 miesięcy na zmianę przepisów.

Trybunał wziął pod uwagę fakt, że w okresie dekonstrukcji dokonywanie wpłat obliczanych na podstawie czasów dobrobytu jest podwójnym obciążeniem. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że mechanizmy wyrównawcze – choć spełniają swoją solidarnościową rolę – nie mogą odbierać możliwość realizacji podstawowej roli i ograniczać stymulowanie rozwoju samorządu płacącego „janosikowe”. Za problematyczne uznał również brak bariery ostrożnościowej – zauważył, że w skrajnych sytuacjach gospodarczych przepisy mogłyby doprowadzić do pełnego załamania finansów „płatnika”. Podkreślił, że przepisy nie mogą wspierać jednych samorządów kosztem rozwoju drugich.



Mazowsze w swoim wniosku przede wszystkim kwestionowało konstytucyjność mechanizmu wyrównywania dochodów na poziomie regionalnym w kontekście ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz nowelizacji ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>17</sup>.

Podczas rozprawy Hubert Izdebski oraz marszałek województwa Adam Struzik przedstawiali dane, wykazujące, że w obecnym systemie prawnym subwencja nie wyrównuje dysproporcji między województwa, a w niezdrowy sposób obciąża jeden z regionów, sprawiając, że również on traci możliwości rozwoju<sup>18</sup>. Marszałek zwrócił także uwagę na to, że „janosikowe” zostało wprowadzone przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Obecnie regiony mogą liczyć również na systemy wsparcia ze środków unijnych. Tzw. „janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse doprowadziło samorząd województwa mazowieckiego na skraj niewypłacalności. Jedyny w Polsce, który przez całą ubiegłą dekadę był płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do państwowej kasy wpłacił więcej, niż otrzymał z powrotem. Doszło wręcz do sytuacji, w której Ministerstwo Finansów w kwietniu 2014 roku jedną z rat ściągnęło przez komornika, który wystawił także decyzje egzekucyjne na pozostałe trzy brakujące raty<sup>19</sup>.

W związku z tym Mazowsze zaskarżyło decyzje egzekucyjne ministerstwa do sądu administracyjnego. Resort przekonywał, że mimo wyroku wciąż może i musi pobierać „janosikowe” od Mazowsza, ponieważ Trybunał zwiesił wejście w życie wyroku na 18 miesięcy<sup>20</sup>. 29 września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił cztery decyzje Ministra Finansów określające wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej (tzw. janosikowe) na 2013 r. za miesiące: wrzesień, październik, listopad i grudzień. WSA wziął pod uwagę sytuację finansową województwa. Sędzia powiedziała ponadto, że przygotowując się do wydania wyroku, WSA zbadał sytuację finansową województwa mazowieckiego w 2013 r. i uznał, iż musi ustalić, jaka część dochodów własnych powinna zostać w jego budżecie. Według WSA, aby województwo mogło sprostać stawianym mu wymogom, 70 proc. dochodów powinno zostawić sobie, a 30 proc. przekazać na „janosikowe”. Tymczasem w 2010 r. samorząd wpłacił aż 63 proc. dochodów podatkowych, a w 2013 r. ta wielkość przekroczyła 48 proc. dochodów z PIT i CIT (w latach 2011–2013 spadły one o ponad 207 mln zł). Poinformowała poza tym, że Ministerstwo Finansów rozstrzygając o sprawie, nie analizował sytuacji finansowej województwa. Zaznaczyła jednak, że przepisy nie zobowiązywały ministerstwa do tego. Jednocześnie WSA zasądził od resoru finansów na rzecz samorządu ok. 25 tys. zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego<sup>21</sup>.

W związku z powyższym Ministerstwo Finansów złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kasacyjne od wrześnieowych wyroków WSA w Warszawie w sprawie „janosikowego”. Według ministerstwa stanowisko WSA nie odzwierciedlało wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że zakwestionowane przepisy przestaną obowiązywać po 18 miesiącach od dnia ogłoszenia. Ministerstwo uważało, że dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis zostanie usunięty z systemu prawnego, organy państwowe, w tym sądy, będą zwolnione z obowiązku jego stosowania.

Zdaniem Ministerstwa ograniczenie wpłat województwa mazowieckiego, w sposób wskazany przez sąd, skutkowałoby zmniejszeniem dochodów województw z tytułu części subwencji regionalnej i spowodowałoby trudności w realizacji ich budżetów. Według starego systemu województwo mazowieckie miało zapłacić w 2015 roku ok. 500 mln zł „janosikowego”. W październiku resort finansów przesłał jednak do samorządów wytyczne, zgodnie z którymi wpłata Mazowsza w 2015 r. miała wynieść 372 mln zł. Na początku listopada 2014 roku prezydent Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą danina ta obniżona została jeszcze o ok. 100 mln zł. W związku z tym, województwo będzie musiało w 2015 roku zapłacić 271 mln zł janosikowego<sup>22</sup>.

Na razie zgodnie z obecnym projektem budżetu, w 2015 roku dochody województwa mazowieckiego planowane są w wysokości ponad 2,5 mld zł, a wydatki na poziomie blisko 2,47 mld zł. Mazowsze chce z podatków dochodowych uzyskać w przyszłym roku 1,48 mld zł, z czego dochód z PIT ma wynieść 262 mln zł, a z CIT 1,22 mld zł. Ma być to odpowiednio o 7,78 i 3,23 proc. więcej w stosunku do 2014 r. Rozwiązania zawarte w nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie obniżenie wpłaty „janosikowego” obowiązywać będą jednak tylko w 2015 roku, a nie jak pierwotnie zakładano w 2015 i 2016 roku<sup>23</sup>.

#### **4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.**

Jak wyżej wspomniano, Trybunału Konstytucyjny orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach JST w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

W uzasadnieniu powołanego wyroku TK stwierdził, że kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją mechanizmu wyrównania poziomego dochodów województw miała okoliczność, iż w strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego dominującym źródłem dochodów są udziały we wpływach z podatków dochodowego od osób prawnych (CIT) i dochodowego od osób fizycznych (PIT) mających – odpowiednio – siedzibę lub miejsce zamieszkania na terenie danego województwa. Trybunał wskazał przy tym, że określony w kwestionowanych przepisach, mechanizm wyrównania poziomego tworzono w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych. Tymczasem w kolejnych latach doszło do spadku wyżej wymienionych dochodów, co związane było zarówno z dekoniunkturą, jak i ustawową obniżką stawek podatkowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęta w przepisach art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach JST, konstrukcja systemu ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw nie uwzględniała poważnych zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, będących efektem cyklicznych wahań w gospodarce. W związku z tym, niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia wpłat. Na tę sytuację miał wpływ również czynnik związany z ustalaniem wskaźnika W i Ww (wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie i w kraju) na podstawie danych sprzed 2 lat. TK przyjął, że samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji. Stwierdził jednak równocześnie, iż w okresie dekonunktury gospodarczej sięganie po dane z okresu wzrostu gospodarczego stanowi niejako podwójne obciążenie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, określenie wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej następuje w odniesieniu do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych województwa w okresie ich wzrostu. Po drugie dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w sytuacji rzeczywistego spadku dochodów podatkowych w roku budżetowym. W konsekwencji każdy ubytek finansów jest mocniej odczuwany, ponieważ pula środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu zmalała. Trybunał wyraził pogląd, iż ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekonunktury gospodarczej. Brak regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych okresie takich zmian powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach JST narusza art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

TK zwrócił uwagę, iż mechanizm ten, w założeniu korekcyjno-wyrównawczy, powinien prowadzić do wyrównywania dochodów województw i ich wzrostu. Sytuacja, w której prowadzi do spadku dochodów województw będących płatnikami tego systemu poniżej przeciętnych dochodów, jest więc sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. TK podkreślił, iż konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Brak jakichkolwiek ograniczeń dotyczących odbierania jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych prowadzi bowiem do tego, że ustawowe zagwarantowanie tym jednostkom dochodów własnych okazuje się iluzoryczne. Jak stwierdził przy tym Trybunał Konstytucyjny, „instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującego samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność)“.

TK zwrócił ponadto uwagę, że w ustawie o dochodach brak jest jednolitego systemu kryteriów identyfikacji województw najbogatszych i najbiedniejszych, które uwzględniałyby zarówno ukształtowanie ich źródeł dochodów własnych, jak i podstawowych wydatków – na podstawie którego można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w zakwestionowanych przepisach, według innych kryteriów ustanawiało się samorządy najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustalało się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorządy biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). W ocenie Trybunału, oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych, funkcjonowały niezależnie od siebie.

TK stwierdził, iż dla właściwej realizacji konstytucyjnej zasady solidarności, przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócił przy tym uwagę, iż określone w art. 25 ust. 1-5 ustawy o dochodach kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych (m.in. na stopie bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca,

wydatkach bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie). Nie są też powiązane z wysokością dochodów podatkowych województw. Wpłaty z części regionalnej subwencji ogólnej mogą więc otrzymać także województwa, które dokonują wpłat na subwencję. W uzasadnieniu omawianego wyroku TK zwrócił też uwagę, iż „selektywność kryteriów identyfikujących zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa, została w postanowieniu sygnalizacyjnym wydanym w związku z wyrokiem o sygnaturze K 14/11<sup>24</sup>”. W ustawie o dochodach nie uwzględniono jednak, wskazanej przez Trybunał w tym postępowaniu, potrzeby wyeliminowania określonych dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, iż brak nawiązania w art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, uwzględnieniem zarówno ich dochodów, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z Konstytucją.

## 5. Ocena projektu rządowego

W związku z wyrokiem TK został przygotowany projekt rządowy<sup>25</sup>, a następnie na jego podstawie ustawa<sup>26</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2015 roku. Wydaje się, że proponowane w projekcie rozwiązania są zgodne z Konstytucją, w szczególności zaś prowadzą do usunięcia dysfunkcji obowiązujących przepisów ustawy o dochodach w zakresie dotyczącym mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz zagwarantowania województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w art. 1 pkt 3 i pkt 4 projektu przewidziano uchylenie zakwestionowanych w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisów art. 25 i art. 31 ustawy.

W projekcie przedstawiona została koncepcja zmiany zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej jedynie na lata 2015–2016 oraz w zakresie odnoszącym się do województw. Projektodawcy uzasadnili to m.in. tym, że przebudowa całego, skomplikowanego systemu opłat korekcyjno-wyrównawczych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego byłaby niemożliwa w okresie, na jaki Trybunał w powołanym wyroku odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą. W artykule 1 pkt 9 projektu zaproponowano dodanie w ustawie o dochodach rozdziału 8a „Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2016 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej”. W rozdziale, tym w projektowanym art. 70a ust. 3 ustawy o dochodach zasugerowano, aby wysokość wpłat dokonywanych przez województwa do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie przekraczała

35% dochodów podatkowych, stanowiących podstawę do wyliczenia tych wpłat. Jest to regulacja zabezpieczająca województwa obowiązane do dokonania wpłat przed nadmiernym ubytkiem dochodów oraz gwarantująca zachowanie przez te województwa istotnej części dochodów, w wysokości pozwalającej na realizację przez nie zadań własnych.

Projekt zakładał ponadto możliwość obniżenia o 10%, w trakcie trwania roku budżetowego, wysokości wpłaty województwa do budżetu z przeznaczeniem na subwencję wyrównawczą – w przypadku, gdy łączne dochody województwa zobowiązanego do dokonania wpłaty z tytułu podatku PIT i CIT, uzyskane w drugim półroczu roku bazowego i pierwszym półroczu roku budżetowego będą niższe o 10% w porównaniu do dochodów z tego tytułu uzyskanych łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego (zawarta a w art. 1 pkt 9 projektu propozycja dodania ustawy do ustawy o dochodach art. 70a ust. 4). W projekcie zaproponowano ponadto podwyższenie progów dochodów uzyskiwanych przez województwa, których przekroczenie powoduje powstanie obowiązku dokonania wpłat do budżetu państwa oraz obniżenia wysokości nadwyżki dochodów przeznaczonej na wypłaty. W projektowanym artykule 70a ust. 1 wprowadzono regulację, zgodnie z którą do dokonania wpłat do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej byłyby zobowiązane województwa, w których wskaźnik „W” jest większy niż 125% wskaźnika „Ww” (wcześniej 110%). Równocześnie zaś zmniejszono w ust. 2 kwotę nadwyżki przeznaczonej na wypłatę. W pierwszym progu dochodowym obniżyć by się miała do 60 % nadwyżki (wcześniej 80%), w drugim progu do 85% (wcześniej 95%). Projekt wprowadził regulację, zgodnie z którą kwotę części regionalnej subwencji ogólnej oparto na parametrach w postaci stopy bezrobocia oraz poziomu dochodów podatkowych województw z tytułu podatków PIT i CIT powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej (art. 70b ust. 4 projektu). Wydaje się, że wskazane parametry są ściśle ze sobą powiązane i mają bezpośredni wpływ na realny potencjał finansowy województw będących beneficjentami części regionalnej subwencji ogólnej.

Zaproponowano również, by wysokość części regionalnej subwencji ogólnej dla danego województwa ograniczona została do kwoty będącej różnicą między kwotą ustaloną jako iloczyn 125% wskaźnika Ww<sup>27</sup> i liczby mieszkańców tego województwa, a jego dochodami podatkowymi za rok poprzedzający rok bazowy, powiększonymi o część wyrównawczą subwencji ogólnej (art. 70b ust. 4 pkt 9-11 projektu ustawy). Pozwoli to na wyeliminowanie sytuacji, w której województwa obowiązane do dokonywania wpłat na

część regionalną subwencji ogólnej, równocześnie byłyby uprawnione byłyby do otrzymywania wypłat z tej części subwencji ogólnej.

Wydaję się, że zawarte w projekcie rozwiązania, zwłaszcza dotyczące obniżenia wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz ograniczenia ich górnej granicy do 35% dochodów podatkowych województwa, należy ocenić jako wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego jednostki samorządu terytorialnego przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych z tytułu dokonywania tych wpłat do budżetu, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego. Pozwalałoby to na zapewnienie racjonalizacji wydatków w tym zakresie, poprzez zachowanie przez województwa istotnej części dochodów własnych, na poziomie gwarantującym ich samodzielność finansową w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

W tym zakresie proponowane zmiany wydają się być zgodne ze standardami konstytucyjnymi określonymi w art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji. Również pozostałe przepisy projektowanej ustawy zdają się nie budzić wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, iż proponowane w projekcie ustawy rozwiązania opierają się w znacznej mierze (m.in. w zakresie dotyczącym proponowanego brzmienia art. 70a ust. 1 i 2 oraz art. 70b) na wynikach analiz sprawozdań budżetowych województw za lata ubiegłe. Przy ocenie zgodności projektu z Konstytucją brak jest instrumentów pozwalających na weryfikację tych analiz.

## 6. Uwagi końcowe

Propozycje zmian w „janosikowym” mają na celu przede wszystkim wyeliminowanie dwóch problemów. Jeden z nich wynika z tego, że „janosikowe” jest systemem wymuszonym. Wpływa to na postawy płatników, którzy mogą tracić motywację, żeby zabiegać o przychody. Drugi problem wiąże się z wyliczaniem podstawy transferów. Oznacza to, że jeśli przyjdzie kryzys, to jednostki samorządu terytorialnego muszą dokonywać wypłat, mimo że spadają ich własne dochody. Taki system nie jest stabilny.

Podkreślić trzeba, że wprowadzenie jednolitego systemu kryteriów identyfikujących województwa zobowiązane do wpłat korekcyjno-wyrównawczych (bogatsze) oraz województwa uprawnione do otrzymania tych wpłat (biedniejsze) pozwoliłoby na ustalenie każdorazowo ich rzeczywistej sytuacji finansowej. Zapewniałoby przy tym spójne funkcjonowanie systemu wpłat i wypłat korekcyjno-wyrównawczych, a tym samym mechanizmu wyrównania poziomego dochodów województw.

- <sup>1</sup> [http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.
- <sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 513, dalej jako „ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.
- <sup>4</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>.
- <sup>5</sup> Dokument Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Karta przyjęta została dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Polska w 1994 r., jako jeden z nielicznych krajów, ratyfikowała ją w całości. Opublikowana w: Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem.
- <sup>6</sup> Zob. druk sejmowy nr 1732/IV kadencja.
- <sup>7</sup> Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. 43, Warszawa 2012, s. 230-240.
- <sup>8</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 186-187, 202-205, 309-311.
- <sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006r., sygn. akt K 30/04.
- <sup>10</sup> *Recommendation Rec. (2005) 1 of the Committee of the Ministers on the financial resources of local and regional authorities*, załącznik, cz. 1, pkt 2.10, 4.42, 4.46 i 4.47.
- <sup>11</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 133.
- <sup>12</sup> Ibidem, s. 133-134.
- <sup>13</sup> P. Zygadło, *System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 17-31, przedstawił szczegółowe dane dotyczące subwencji ogólnej dla województw i udziału województwa mazowieckiego w jej finansowaniu. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zasadniczo będą przedstawiane dane nieznajdujące się w opracowaniu P. Zygadły. Według prognozy na 2014 r. województwo dolnośląskie zapłacić miało jednak 268 mln zł brutto (w 2013 r. 74 mln zł), lecz otrzymać 176 mln zł (w 2013 r. 78 mln zł, pozostając tym samym beneficjentem netto). Tak: T. Żółciak, *Janosikowe: nasz wspólny wróg*, „Gazeta Prawna” z 16.10.2013 r., s. A1.
- <sup>14</sup> Dane te pochodzą ze stanowisk rządu z 15 lutego 2012 r. i 25 maja 2012 r. dotyczących obywatelskiego i komisijnego projektu nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- <sup>15</sup> Z. Strzelecki, *Opinia dotycząca projektów ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 5.
- <sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.
- <sup>17</sup> Dz.U. 2009 Nr 115, poz. 966.
- <sup>18</sup> [http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak\\_dziala\\_janosikowe\\_\\_Nie\\_pomoze\\_nawet\\_siedziba\\_Google.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak_dziala_janosikowe__Nie_pomoze_nawet_siedziba_Google.html) [dostęp: 11.08.2015].



- <sup>19</sup> [http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>20</sup> <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1245143,Mazowsze-wygrywa-z-resortem-finansow-ws-janosikowego-Stawka-wysoka-200-mln-zl> [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>21</sup> <http://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/rachunkowosc-budzetowa/700308,Ministerstwo-Finansow-komentuje-wyroki-WSA-w-sprawie-tzw-janosikowego.html> [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>22</sup> [http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo\\_finansow\\_zaskarzylo\\_do\\_NSA\\_wyrok\\_ws\\_.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo_finansow_zaskarzylo_do_NSA_wyrok_ws_.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>23</sup> [http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filena me=&idnews=190243&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1066886733](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filena me=&idnews=190243&data=&status=biezace&_Checksum=-1066886733) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>24</sup> Sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/a/2013, poz. 22.
- <sup>25</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>.
- <sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014 poz. 1574).
- <sup>27</sup> Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, zwany dalej „wskaźnikiem W”, jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw, zwany dalej „wskaźnikiem Ww”.

## Bibliografia

### Źródła

Recommendation Rec. (2005) 1 of the Committee of the Ministers on the financial resources of local and regional authorities, załącznik, cz. 1, pkt 2.10, 4.42, 4.46 i 4.47.

### Literatura

Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.

Ofiarski Z., „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. 43, Warszawa 2012.

Strzelecki Z., *Opinia dotycząca projektów ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

Zygadło P., *System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11.

Żóciak T., Janosikowe: nasz wspólny wróg, „Gazeta Prawna” z 16.10.2013 r.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2015 r. poz. 513.

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 1574.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.

## Internet

<http://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/rachunkowosc-budzetowa/700308,Ministerstwo-Finansow-komentuje-wyroki-WSA-w-sprawie-tzw-janosikowego.html>

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>

[http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak\\_dziala\\_janosikowe\\_\\_Nie\\_pomoze\\_nawet\\_siedziba\\_Google.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak_dziala_janosikowe__Nie_pomoze_nawet_siedziba_Google.html)

<http://www.pap.pl/palio/html.run?>

[\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filename=&idnews=190243&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1066886733](http://www.pap.pl/_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filename=&idnews=190243&data=&status=biezace&_Checksum=-1066886733)

<http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1245143,Mazowsze-wygrywa-z-resortem-finansow-ws-janosikowego-Stawka-wysoka-200-mln-zl>

[http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html)

[http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo\\_finansow\\_zaskarzylo\\_do\\_NSA\\_wyrok\\_ws\\_.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo_finansow_zaskarzylo_do_NSA_wyrok_ws_.html)

**Angelika Koman:** studentka III roku prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Studenckiego Koła Naukowe Prawników UMCS (wiceprzewodnicząca Sekcji Studenckiego Koła Naukowego Prawników), czynny uczestnik m.in. Ogólnopolskiej Konferencji Studencko-Doktoranckiej „Prawo podatkowe wobec wyzwań współczesnej gospodarki” (Uniwersyt Jagielloński), IV edycji Ogólnopolskiego Konkursu na głosę do wyroku w sprawie podatkowej (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). E-mail: angelikakoman@gmail.com.

**Piotr Kobylski:** student III roku prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Studenckiego Koła Naukowe Prawników UMCS, czynny uczestnik m.in. Ogólnopolskiej Konferencji Studencko-Doktoranckiej „Prawo podatkowe wobec wyzwań współczesnej gospodarki” (Uniwersytet Jagielloński), IV edycji Ogólnopolskiego Konkursu na głosę do wyroku w sprawie podatkowej na (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). E-mail: piotrkobylski@gmail.com.





Katarzyna Kraska, Adam Orliński, Wyższa Szkoła Wyższa Szkoła Ekonomii,  
Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach

## **Przedmiot umowy deweloperskiej**

### **The Subject of the Development Contract**

przesłanie tekstu 13 lipca 2015 r., ocena 19 listopada 2015 r.

#### **Abstrakt**

W przypadku umowy deweloperskiej kluczowe znaczenie, obok jej podmiotu, ma przedmiot umowy, czyli lokal mieszkalny i dom jednorodzinny. W artykule przedstawiona została definicja lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej (jego genezą, konstrukcją prawną i algorytmem obliczania). Opisane zostało również pojęcie domu jednorodzinnego wraz z problematyką budowy ich na gruntach użytkowanych wieczystie i prawem zabudowy.

**Słowa kluczowe:** umowa deweloperska, lokal mieszkalny, ustawa deweloperska

#### **Abstract**

The crucial next subject is the subject of a development contract, in a dwelling and detached house. The article presents the definition of a dwelling with a share in the common property (its genesis, legal structure and algorithm of calculation). Also described the notion of a detached house along with the problems of building them on land and the right of perpetual usufruct building.

**Keywords:** promotion contract, dwelling, property development law

Umowa jest to podstawowe źródło stosunku cywilnoprawnego o charakterze zobowiązaniowym. W jej strukturze mamy do czynienia z przedmiotem, treścią i podmiotami. W poniższym artykule omówiony zostanie przedmiot umowy deweloperskiej. Przedmiotem zobowiązania jest świadczenie, które rozumiane jest, jako zachowanie się dłużnika zgodnie z treścią zobowiązania, które czyni zadość interesowi wierzyciela<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 353 § 2 Kodeksu Cywilnego<sup>2</sup> (k.c.) świadczenie to polegać może na działaniu lub zaniechaniu<sup>3</sup>. W przypadku umowy deweloperskiej zachowanie dłużnika ukierunkowane jest na osiągnięcie określonego rezultatu o charakterze materialnym

i samoistnym<sup>4</sup>. Przedmiotem świadczenia w umowie deweloperskiej mogą być lokale mieszkalne lub domy jednorodzinne i to one zostaną omówione poniżej.

Zawarta w art. 46 k.c. definicja nieruchomości mówi, że są nimi części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności, określane mianem gruntów, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli mocą przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności<sup>5</sup>. Z powołanej definicji nieruchomości wynika, iż prawodawca polski przyznał odrębnym lokalom status nieruchomości<sup>6</sup>, potwierdza to również art. 2 ust. 1 ustawy o własności lokali<sup>7</sup> (WłLokU). Uznanie takie ma logiczne uzasadnienie i zgodne jest z ogólną koncepcją nieruchomości.

Przedmiot zobowiązania jest jednym z trzech elementów struktury zobowiązania, tuż obok podmiotów i treści<sup>8</sup>. Przedmiotem zobowiązania jest świadczenie dłużnika, które zgodnie z art. 353 § 2 k. c. może polegać na działaniu lub zaniechaniu<sup>9</sup>. W odniesieniu do umów deweloperskich przedmiot świadczenia skierowany jest na osiągnięcie rezultatu o charakterze samoistnym i materialnym<sup>10</sup>. W świetle ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (OchrNabU)<sup>11</sup>, jak sama zresztą nazwa może wskazywać, jednym z dwóch możliwych przedmiotów świadczenia może być lokal mieszkalny. Definicja jego znajduje się w art. 3 pkt 2 tej ustawy, który odsyła do art. 2 ust. 2 WłLokU, gdzie znajduje się definicja legalna lokalu mieszkaniowego<sup>12</sup>. Zgodnie z powyższym przepisem: „samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne”.

Pomieszczeniami pomocniczymi mogą być: piwnica, komórka, strych i garaż, ale już miejsce postojowe w garażu wielostanowiskowym nie jest pomieszczeniem przynależnym. Sporna natomiast pozostawała kwestia balkonu, który według jednego stanowiska stanowił on część składową lokalu mieszkalnego a według drugiego powinien on być objęty współwłasnością przymusową<sup>13</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 października 2002 r.<sup>14</sup>, zakończył ten spór stwierdzając, że balkon przylegający do lokalu mieszkalnego, stanowi część składową tego lokalu, a koszty jego utrzymania w należyтым stanie, w tym także jego odtworzenia, nie obciążają wspólnoty mieszkaniowej, lecz właściciela lokalu mieszkalnego, a ponadto podlega on wpisowi do księgi wieczystej w rubryce 1.4.4 w polu „opis lokalu”<sup>15</sup>. Lokal mieszkalny, aby mógł zostać uznany za samodzielny musi spełnić określone warunki:

- został wydzielony w obrębie budynku ścianami trwałymi;

- brak jest w jego ścianach drzwi prowadzących do innych lokali;
- korzystanie z niego nie wymaga używania urządzeń znajdujących się poza lokalem np. wspólna łazienka.

Lokal mieszkalny składa się z pomieszczeń przeznaczonych na pobyt stały, którego pojęcie określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>16</sup>. Dopiero po spełnieniu określonych tam warunków możliwe jest wydanie przez starostę zaświadczenia o samodzielności lokalu, które należy okazać notariuszowi a ten powołuje je w dokumencie notarialnym a następnie przesyła do sądu razem z wnioskiem o założenie księgi wieczystej<sup>17</sup>. W przypadku braku tego dokumentu notariuszowi nie wolno sporządzić aktu notarialnego<sup>18</sup>, a ponadto sąd wieczysto-księgowy odmówi wpisu do księgi wieczystej<sup>19</sup>.

Niezbędnym wyposażeniem lokalu jest kuchnia lub wnęka kuchenna, łazienka i wc oraz przestrzeń do składowania i komunikacji. Brak jest ograniczeń dotyczących powierzchni, natomiast mieszkanie powinno mieć możliwość przewietrzania narożnikowo, z wyjątkiem jedno- i dwupokojowych, a także takich, które mają zainstalowaną wentylację mechaniczną. Minimalna wysokość pokoi jest 2,5 m z wyjątkiem tych znajdujących się na poddaszu gdzie minimalna wysokość to 1,9 m. Łazienka powinna mieć 2,5 m, jeżeli nie jest wyposażona w wentylację mechaniczną w przeciwnym wypadku jest to 2,2 m. pomieszczenia mieszkalne i kuchenne powinny mieć oświetlenie światłem dziennych, choć dopuszczalne są tzw. „ciemne kuchnie” lub wnęki kuchenne połączone z przedpokojem, lub mogą występować tzw. „otwarte kuchnie”.

Ściśle związaną instytucją z istnieniem własności lokali jest pojęcie nieruchomości wspólnej właścicieli lokali<sup>20</sup>. Znajduje to swoje odbicie w polskim systemie prawnym, który oparty jest na modelu dualistycznym. Model ten polega na tym, że z prawem własności lokalu związany jest udział we współwłasności nieruchomości obejmującej budynek, w którym lokal się znajduje, gdzie współwłasność ta ma charakter przymusowy. Pomimo, iż nie jest to jedyny model na nim się skoncentrujemy, gdyż cieszy się on największym uznaniem a przede wszystkim za nim opowiada się polski ustawodawca. Dał on temu wyraz w rozporządzeniu o własności lokali z 1934 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 848) a konkretnie w art. 1 w zw. z art. 14 i 16, podkreślając, że udział we wspólnej własności jest nieodłączny od własności poszczególnych lokali, a przy zbyciu lokalu zbywany jest razem z nim. Zaliczył on również do wspólnej własności m.in.: mury zewnętrzne, fundamenty, grunt, uniemożliwiając tym samym wykreowania po 1934 r. odrębnej własności lokali wg modelu tripolistycznego. Powstały wówczas w doktrynie trzy stanowiska opisujące

stosunek prawa własności do udziału we współwłasności. Pierwsze mówi, że prawo własności lokalu na charakter nadrzędny a udział we współwłasności stanowi jego przynależność, powoduje to, że rozporządzenie samym udziałem jest niedopuszczalne a rozporządzenie lokalem odnosi także skutek do udziału. Wyjątki dotyczące możliwości rozporządzenia udziałem dotyczą jedynie „rozporządzeń wewnętrznych” pomiędzy właścicielami lokali. Wynikają one z konstrukcji odrębnej własności lokali i mogą wystąpić np. w sytuacji nadbudowy budynku, gdzie w razie wyodrębnienia własności nowego lokalu konieczne jest też przeniesienie na nabywcę tego lokalu udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej własności lokali, co związane jest ze zmianą powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku jak też zmianą wysokości istniejących już udziałów pozostałych właścicieli lokali. Drugie mówi, że udział w nieruchomości wspólnej jest prawem głównym a prawo odrębnej własności lokalu ma charakter akcesoryjny i idzie za prawem głównym. Podkreślone zostało, że wartość ma przede wszystkim grunt i niewydzielona część budynku, a własność lokalu stanowi pochodną posiadania przez właściciela udziału we współwłasności, ale też, że tylko współwłaściciel może zostać właścicielem lokalu<sup>21</sup>. Trzecie podejście mówi, że oba te prawa są porównywalne i że żadne nie może istnieć bez drugiego, są one nierozzerwalne. Jak postulował Zbigniew Radwański należy uznać własność lokalu i udział w nieruchomości wspólnej za „jedno prawo podmiotowe” a przeniesienie własności lokalu pociąga za sobą udział w nieruchomości wspólnej, natomiast sam udział nie może być przedmiotem rozporządzenia<sup>22</sup>. Stanowisko zajęte w kwestii relacji obu praw nabiera szczególnego znaczenia w przypadku możliwości ustanowienia odrębnej własności lokali w budynkach znajdujących się na gruncie o innym tytule prawnym, np. użytkowanie wieczyste i co z odrębną własnością po wygaśnięciu prawa do gruntu<sup>23</sup>.

Algorytm wyliczenia udziału właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej umieszczony został w art. 3 ust. 3 WłLokU, powinien być on stosowany w każdej sytuacji, chyba, że w ustawie przewidziano zastosowanie innych zasad obliczania udziałów. Algorytm ten oblicza się przez stosunek powierzchni użytkowej danego lokalu razem z powierzchnią pomieszczeń do niego przynależnych do sumy powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku wraz z powierzchnią użytkową powierzchni do niego przynależnych. Jest to zasada bezwzględnie obowiązująca a jedynie w przypadkach określonych w ustawie o własności lokali są możliwe jakiegokolwiek odstępstwa<sup>24</sup>. W praktyce jednak zdarzało się, że udziały obliczano inaczej i w kwestii skutków prawnych takiego zbycia wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 marca 2002 r. orzekając, że: „Wadliwe określenie wielkości udziałów przypadających właścicielom lokali we wspólnej

nieruchomości, dokonane w czynnościach prawnych wyodrębnienia i sprzedaży lokali, powoduje nieważność tylko postanowień dotkniętych wadą<sup>25</sup>. W uzasadnieniu czytamy m.in., że „Nie można [...] zgodzić się z poglądem wyrażonym w kasacji, że wadliwe określenie udziału właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej, zawarte w czynności prawnej wyodrębniającej własność lokalu i w umowie sprzedaży tego lokalu, powoduje nieważność tych czynności. Sformułowania zawarte w art. 3 ust. 1 WłLokU w jej pierwotnym brzmieniu a od nowelizacji z 1977 r. w art. 3 ust. 3, wskazują, że właściciele lokali mają udziały we wspólnej nieruchomości w częściach ułamkowych, obliczonych w sposób ściśle w tych przepisach ustalony. Przy kategoriycznych sformułowaniach wymienionych przepisów: «stanowią ich współwłasność w częściach ułamkowych odpowiadających stosunkowi» oraz «udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi», uznać trzeba, że przepisy te wywołują skutek, o którym mowa w art. 58 § 1 in fine k.c. W miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi przepis ustawy, nie zachodzi, więc nieważność całej czynności prawnej<sup>26</sup>. W ostatecznym rozrachunku każdy zatem właściciel lokalu powinien być właścicielem takiej części nieruchomości, jaką według ustawy powinien nabyć niezależnie od tego, w jaki sposób wyliczono ułamek jego udziału. Udział współuprawnionych powinien być zapisany za pomocą ułamków zwykłych a jeśli dokonywane są dalsze wpisy, wymagane jest sprowadzenie ich do wspólnego mianownika. Powyżej opisywany algorytm ma również swoje zastosowanie w przypadku, gdy grunt zabudowany jest kilkoma budynkami w przypadku, gdy nie jest możliwe wydzielenie kilku działek, ale też, gdy wszystkie budynki zostały już wybudowane i przyjęte do użytkowania<sup>27</sup>. Warto również zaznaczyć, iż w przypadku, gdy prawo do gruntu stanowi użytkowanie wieczyste to od wysokości udziału zależeć będzie wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z art. 3 pkt. 3 OchrNabU domem jednorodzinnym jest dom mieszkalny, jak również samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca nie skorzystał z definicji domu jednorodzinnego znajdującej się w art. 3 pkt 2a prawa budowlanego<sup>28</sup>, która mówi, że: „budynku mieszkalnym jednorodzinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”, ale wprowadził osobną. Jest to o tyle niezrozumiałe, że w ten sposób otwiera on drogę do różnych interpretacji a także



zapytań, takiego jak czy jest możliwe zaspokajanie innych potrzeb np. użytkowych a zwłaszcza czy można wyodrębnić części użytkowe. Wydaje się, że jest to możliwe pod warunkiem, że „przede wszystkim” zaspokojone zostaną potrzeby mieszkaniowe.

Ustawodawca za „dom szeregowy” lub „dom bliźniaczy” uważa ciąg połączonych ze sobą budynków, ale nie jest to zgodne z znajdującą się w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r.<sup>29</sup> charakterystyką, według której domy bliźniacze lub domy szeregowe to samodzielne budynki, tyle, że połączone z innymi samodzielnymi budynkami, co najmniej jedną ścianą wspólną. Dostrzega tu usterkę legislacyjną Bartłomiej Gliniecki, który zauważył, że odwołując się do „samodzielnej części domu bliźniaczego lub szeregowego” ustawodawcy chodziło zapewne „o samodzielne domy bliźniacze lub szeregowe, których ciąg wzniesiony został przez dewelopera, (w ten sposób również Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych). Posługiwanie się pojęciem „samodzielnej części domu bliźniaczego lub szeregowego” błędnie wskazuje, że przedmiotem umowy deweloperskiej (domem jednorodzinny) może być np. pojedyncze piętro albo wydzielona inaczej część jednego domu bliźniaczego lub szeregowego - a więc takiego, który został oddzielony od innych, przylegających budynków w sposób wskazany wyżej. Względnie pojęcie takie sugeruje, że określeniem domu bliźniaczego lub szeregowego obejmuje się cały ciąg zabudowy, natomiast samodzielna część tej zabudowy to przedmiot umowy deweloperskiej<sup>30</sup>. Spowodowana może ona być swobodnym rozumieniem powyższych pojęć.

Definicja zawarta w OchrNabU w pewien sposób określa wymogi techniczne, jakie ma spełniać budynek określany, jako budynek jednorodzinny, mamy tu do czynienia zwłaszcza z przepisami prawa budowlanego i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>31</sup>. Należy jednak podkreślić, iż ustawodawca zezwala na budowanie domów jednorodzinnych częściowo przeznaczonych na pomieszczenia gospodarcze<sup>32</sup>. Granice działek przebiegać powinny wzdłuż ściany oddzielenia przeciwpożarowego a w przypadku, gdy takich ścian brak powinny biec wzdłuż pionowych ścian na całej wysokości budynku dzieląc go wyraźnie na dwie lub więcej części, które mają odrębne instalacje i odrębne wejścia. Dom, który został postawiony na gruncie, którego właścicielem jest deweloper i trwale z tym gruntem związane zgodnie z art. 47 § 1 k. c. stanowi część składową tego gruntu. Jednakże dom postawiony na gruncie użytkowanym wieczysto jest nieruchomością od gruntu odrębna i jest własnością wieczystego użytkownika. Należy jednak wspomnieć, że zgodnie z art. 235 § 2 k. c. prawo użytkowania wieczystego gruntu, jak również prawo własności domu jednorodzinnego wybudowanego na tym gruncie nie

może stanowić samodzielny przedmiot obrotu prawnego, co wyraził SN w wyroku z dnia 23 stycznia 2003 r.<sup>33</sup>: „umowa przeniesienia prawa wieczystego użytkowania gruntu zabudowanego, niezawierająca postanowień o przeniesieniu także prawa własności budynków, jest nieważna (art. 58 § 1 k.c.)”. W przypadku wygaśnięcia umowy, użytkownikowi wieczystemu należy się wynagrodzenie za wzniesione lub nabyte przez niego budynki i urządzenia, przy czym jeżeli zostały one nabyte lub wniesione wbrew postanowieniom wynagrodzenie nie należy się.

Uznanie przez prawodawcę domu jednorodzinnego za przedmiot umowy deweloperskiej odnosi się do nieruchomości lokalowych, ale też do gruntowych i budynkowych. Chodzi o nieruchomość gruntową zabudowaną domem jednorodzinnym, oraz nieruchomość budynkową, za którą uznany może zostać dom zbudowany na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste<sup>34</sup>.

Istotnym elementem przedmiotowym umowy deweloperskiej a także umowy przenoszącej na nabywcę własność domu jednorodzinnego jest status prawny tego domu wzniesionego na gruncie użytkowanym wieczyście, ponadto konstrukcja użytkowania wieczystego jest dosyć kontrowersyjna. Jest ona przykładem braku logiki gdyż na prawie silnym, jakim jest własność gruntu ustanowione zostaje prawo słabsze i terminowe, czyli użytkowanie wieczyste a na tym ulokowane zostaje prawo silne i bezterminowe, tj. własność budynku. Przypomina to „żelaznego golema na drewnianych nogach”. Dyskusja nad instytucją użytkowania wieczystego spowodowała wykształtowanie się skrajnych stanowisk w doktrynie<sup>35</sup>. Przeciwnicy opowiadają się za jej likwidacją w drodze jednorazowego nieodpłatnego uwłaszczenia, choć nie wydaje się ono realne biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>36</sup>, lub też za stopniowym wygaszaniem tego prawa poprzez zakaz jego dalszego ustanawiania i jest to bardziej realny wariant gdyż jego realizacja nie naruszałaby praw podmiotowych właścicieli nieruchomości. Natomiast zwolennicy użytkowania wieczystego opowiadają się za jego przekształceniem i utrzymaniem w k. c. Prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości zmierzają do likwidacji tego prawa i przejęcie przez prawo zabudowy jego funkcji, pomimo to do czasu wprowadzenia tych zmian nadal obowiązują przepisy dotychczas regulujące użytkowanie wieczyste.

Instytucję użytkowania wieczystego wprowadziła ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>37</sup>, która umożliwiała oddawanie w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym, ale wyłączając jednostki państwowe i organizacje społeczne, terenów państwowych położonych w granicach miast i osiedli, również położonych poza granicami, ale włączonych do planów zagospodarowania

przestrzennego<sup>38</sup>. Początkowo użytkowanie wieczyste miało charakter administracyjny a zastąpiło ono własność czasową, choć nie wyeliminowało jej całkowicie<sup>39</sup>. Po przeniesieniu go i umieszczeniu w Tytule II k. c. uznano, że prawo to ma charakter pośredni pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, stanowisko to potwierdził w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy<sup>40</sup>.

Obecnie w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym mogą być oddane grunty Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast albo poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki oraz a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, a w szczególnych przypadkach na mocy artykułu 232 k. c. także inne grunty Skarbu Państwa. Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym, grunt oddawany jest z reguły na dziewięćdziesiąt dziewięć lat a w wyjątkowych sytuacjach na minimum czterdzieści lat, przedłużane jest ono z reguły automatycznie, choć w wyniku zaistnienia ważnego interesu społecznego może ono nie zostać przedłużone. Umowa o użytkowanie wieczyste a także każda inna czynność związana z tym prawem wymaga ad solemnitatem formy aktu notarialnego, wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny na mocy art. 27 GospNierU<sup>41</sup>. W przypadku, gdy oddawana nieruchomości jest zabudowana umowa przeniesienia użytkowania jest jednocześnie umową sprzedaży budynków i innych urządzeń. Art. 233 k. c. określa treść korzystania z prawa użytkowania wieczystego, uprawnienia użytkownika, które są określone wężej niż uprawnienia właściciela z uwagi na ograniczenia wynikające z umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, wszystkie postanowienia dotyczące sposobu korzystania ujawnione są w księdze wieczystej. Budynku i urządzenia wzniesione przez użytkownika stanowią jego własność, lecz są one prawem związane z użytkowaniem wieczystym, tzn. nie można zbyć samego użytkowania wieczystego bez jednoczesnej sprzedaży budynków i urządzeń, ale też nie można zbyć budynków i urządzeń bez zbycia użytkowania wieczystego. Wyjątkiem są budynki i urządzenia znajdujące się na gruncie oddanym w użytkowanie, których to użytkownik nie nabył ani nie wniósł, nie są one objęte prawem własności związanym z użytkowaniem wieczystym i stanowią one część składową nieruchomości, w przypadku, gdy są z nią trwale związane i dzielą jej los prawny.

Przepisy regulujące obrót nieruchomościami mają swoje zastosowanie w stosunku do użytkowania wieczystego, a więc można je sprzedać, podarować, lub zamienić na inne prawo, do czynności tych wymagana jest forma aktu notarialnego. Można je również obciążyć np. służebnością przejazdu, przechodu, hipoteką, wygasają one wraz z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego. Za oddanie nieruchomości w użytkowanie

wieczyste jej właściciel pobiera opłatę roczną z wyjątkiem opłaty za rok, w którym zostało ono ustanowione, kwestię ta regulują przepisy o gospodarce nieruchomościami i przewidują one możliwość dawania bonifikat. W przypadku, gdy stroną jest deweloper na początku to on ponosi te opłaty a później nabywcy lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych.

Prawo użytkowania wieczystego, jako iż jest terminowe wygasa z upływem okresu, na jaki zostało ustanowione, choć może być przedłużone na okres następny, jego wygaśnięcie jest bardzo rzadkim przypadkiem<sup>42</sup>. Można rozwiązać umowę o użytkowanie wieczyste przed terminem w przypadku korzystania z gruntu przez użytkownika w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, choć możliwe jest też rozwiązanie umowy z innych przyczyn. W przypadku rozwiązania umowy przed terminem użytkownikowi zwracana jest suma opłat rocznych wniesionych za niewykorzystany okres. Do wygaśnięcia użytkowania dochodzi również w sytuacji, gdy prawo własności będące silniejszym „pochlania” słabsze prawo użytkowania wieczystego, czyli własność gruntu przechodzi na rzecz użytkownika lub użytkowanie przechodzi na rzecz właściciela. Możliwe jest również wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego poprzez jego przejście w prawo własności na mocy szczególnych przepisów, decyzję o tym podejmuje starosta lub wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa w zależności od tego czyją własność stanowi nieruchomość oddawana w użytkowanie wieczyste. W dniu podjęcia tej decyzji prawo użytkowania przekształca się w prawo własności i podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Z chwila wpisu do tej księgi nieruchomość staje się względem położonego na niej budynku rzeczą główną, a budynek jej częścią składową<sup>43</sup>. Przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności dokonywane jest odpłatnie, można ją rozłożyć na raty na minimum 10 lat a maksimum 20 lat. Możliwe jest uzyskanie bonifikaty od tej opłaty, lecz obowiązkiem jest jej zwrot w zwaloryzowanej wysokości w sytuacji, gdy dojdzie do zbycia lub wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem, który stanowił podstawę do udzielenia bonifikaty, przed upływem lat pięciu od dnia jej otrzymania. Obowiązek zwrotu nie dotyczy sytuacji, gdy nieruchomość zbyta zostaje na rzecz osoby bliskiej, którą jest osoba określona w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale też spółdzielni mieszkaniowej w sytuacji ustanowienia przez nią odrębnej własności na rzecz członków.

W momencie wprowadzenia do prawa polskiego nowego prawa, czyli prawo zabudowy, stanie się ono ważnym elementem umowy deweloperskiej. Własność domów oraz lokali związana będzie z prawem zabudowy, a wygaśnięcie prawa zabudowy będzie oznaczało wygaśnięcie prawa własności.

W projekcie zmiany k. c. przewidywane jest, że polegać ono będzie na odpłatnym lub nieodpłatnym obciążeniu nieruchomości gruntowej prawem do wzniesienia budynków lub innych urządzeń oraz do korzystania z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem, będzie ono mogło polegać również na nabyciu własności budynków lub urządzeń już istniejących. Ustalane byłoby ono na okres stu lat, przy czym nie mogłoby być ustalone na mniej niż lat trzydzieści. W chwili ustanowienia prawa zabudowy budynku i inne urządzenia stanowiłyby własność osoby uprawnionej z prawa zabudowy, nazwanego „zabudowcą”<sup>44</sup>. W umowie zabudowy dopuszczalne będzie zastrzeżenie, że budynek, który istnieje lub ma powstać a także inne urządzenie należało będzie do właściciela gruntu, jako część składowa, będzie ono skuteczne po ujawnieniu go w księdze wieczystej prowadzonej dla prawa zabudowy. Prawo takie dopuszczać będzie, zatem możliwość istnienia na obszarze jednej nieruchomości budynków, które należały będą do różnych podmiotów, co jest odstępstwem od zasady *superficies solo cedit*. Sytuacja taka ma miejsce i obecnie w sytuacji ustanowienia użytkownika wieczystego z wyłączeniem przeniesienia na rzecz użytkownika prawa własności budynków istniejących. Natomiast wykluczona jest sytuacja współistnienia na gruncie użytkowanym wieczysto budynków będących własnością więcej niż dwóch podmiotów, czyli właściciela i co najmniej dwóch użytkowników wieczystych. Projekt ustawy o wprowadzający prawo zabudowy dopuszcza możliwość podziału obciążonej nieruchomości na części, przy czym w przypadku konieczności dokonania zmian w dotychczasowym korzystaniu z gruntu zajmowałby się tym sąd chyba, że strony porozumiałyby się w tym zakresie.

Umowa o ustanowienie prawa zabudowy ma zawierać rodzaj zabudowy, sposób i zakres korzystania z nieruchomości a także okres czasu, na jaki zostaje to prawo ustanowione, będzie nim można obciążać także grunty niepubliczne, co nie było możliwe w przypadku użytkowania wieczystego. Umowa wymagać będzie formy aktu notarialnego, wpis do księgi wieczystej, która będzie założona dla tego prawa będzie miał charakter konstytutywny, a także prawo to będzie podlegało ujawnieniu w księdze wieczystej prowadzonej dla obciążonej nieruchomości. Prawo zabudowy nie będzie mogło być ustanowione pod warunkiem rozwiązującym, ale możliwe będzie uzależnienie przeniesienia tego prawa, jego obciążenia służebnością lub użytkowaniem od zgody właściciela nieruchomości. Projektodawca przewiduje pierwszeństwo tego prawa przed innymi prawami rzeczowymi za wyjątkiem służebności drogi koniecznej, służebności przesyłu, nie będzie można zmieniać tego pierwszeństwa w drodze umowy, a z chwilą jej podpisania wygasać mają dotychczasowe obciążenia nieruchomości. Prawo zabudowy ustanowione może zostać odpłatnie, a wynagrodzenie z tego tytułu może być wypłacone w formie

jednorazowej kwoty lub w formie opłat okresowych, przy czym jeżeli wartość tego prawa uległaby istotnej zmianie z przyczyn niezależnych od zabudowy, obie strony będą mogły zażądać zmiany kwoty świadczenia, jednakże nie może ono wzrastać częściej, niż co 3 lata. Projektodawca daje możliwość otrzymania statusu zabudowy w drodze zasiedzenia tabularnego, czyli prawa osoby, która przez dziesięć lat działała, jako zabudowa i była ujawniona w księdze wieczystej, pomimo iż prawo to jej nie przysługiwało. Projekt przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących biegu zasiedzenia nieruchomości. Prawo zabudowy ma mieć charakter dziedziczny i zbywalny, nie będzie ono wygasało w przypadku nabycia własności przez zabudowę, ale też nie wygaśnie w przypadku jego przejścia na właściciela obciążonej tym prawem nieruchomości. Na pięć lat przed upływem terminu, na który zawarto prawo zabudowy, będzie można złożyć zobowiązanie do jego przedłużenia. Razem z wygaśnięciem prawa zabudowy wygasać mają prawa na nim ustanowione, w tym hipoteka, którą obciążone zostało prawo zabudowy a wierzycielowi przysługiwać będzie prawo zastawu na roszczeniu zabudowy o wynagrodzenie za istniejącą zabudowę. Wszelkie roszczenia zarówno po stronie zabudowy jak i właściciela nieruchomości przedawniają się z upływem trzech lat od przejścia zabudowy przez właściciela. W sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają mieć odpowiednie przepisy dotyczące nieruchomości.

Wprowadzenie prawa zabudowy w sposób znaczny zmieni treść umów deweloperskich, a liczba przedsięwzięć deweloperskich realizowanych na prawie zabudowy najprawdopodobniej będzie większa niż tych realizowanych na użytkowaniu wieczystym, a to dlatego, że prawo zabudowy ustanawiane będzie mogło być również na gruntach prywatnych<sup>45</sup>. Warto zaznaczyć, że prawo zabudowy pozbawione będzie pewnych wad, jakie ma użytkowanie wieczyste, gdyż klasyfikacja go do praw rzeczowych spowoduje wyeliminowanie wątpliwości, co do jego charakteru i umożliwi właścicielowi do bezkonfliktowego korzystania z nieruchomości wraz z tzw. zabudową.

\*

W artykule szczegółowo omówiony został przedmiot umowy deweloperskiej, jakim jest lokal mieszkalny i dom jednorodzinny. Zdaniem autorów dobrym posunięciem ustawodawcy było umieszczenie w ustawie, jako przedmiot świadczenia domu jednorodzinnego. Warto również zauważyć, iż ustawa deweloperska przewiduje możliwość wybudowania w kontekście umów deweloperskich budynków jednorodzinnych, które częściowo przeznaczone zostaną do zaspokojenia innych potrzeb, np. prowadzenie w jednym pomieszczeniu działalności w charakterze kancelarii prawnej. Jest to według autorów bardzo dobre rozwiązanie gdyż w pełni zaspokaja potrzeby rynku. Niemniej

jednak najważniejszym przedmiotem pozostaje lokal mieszkalny, choć może nie tyle najważniejszym, co jest on najczęściej spotykanym przedmiotem umowy deweloperskiej. Obserwując rynek deweloperski jesteśmy przekonani, że sytuacja ta nie ulegnie w najbliższym czasie zmianie. Odnośnie kwestii bezpieczeństwa obrotu prawnego należy podkreślić, iż zawieranie umów deweloperskich z deweloperami, którzy nie posiadają tytułu do gruntu jest dla nabywców bardzo ryzykowne i stoi w sprzeczności z celem ustawy deweloperskiej, którym jest ochrona praw nabywców, w tym także zapewnienie im stabilności pozycji kontraktowej. Szczególnie narażeni byłiby nabywcy zawierający umowy deweloperskie co do których przedsięwzięcia rozpoczęte byłyby przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej.

<sup>1</sup> F. Błachuta [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia – zobowiązania*, red. J. Ignatowicz, t. 2, Warszawa 1972.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.

<sup>3</sup> A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> Por. uwagi na temat przedmiotu świadczenia w umowie o roboty budowlane: W. Białończyk, *Glosa do wyroku SN z dnia 19 marca 2004 r.*, IV CK 172/03, OSP 2006, z. 2, poz. 18c.

<sup>5</sup> Odnośnie pojęcia nieruchomości zob. S. Rudnicki, *Mienie zabużańskie*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> Zob. S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczysto- księgowych. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.

<sup>8</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005.

<sup>9</sup> F. Bahuta, *Czyny niedozwolone*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia – zobowiązania*, red. J. Ignatowicz, t. 2, Warszawa 1972.

<sup>10</sup> Por. W. Białończyk, op. cit.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U. Nr 232 poz. 1377, z późn. zm.

<sup>12</sup> Zdefiniowanie pojęcia lokalu mieszkalnego w ustawie o własności lokali stanowiło *novum* w prawie polskim. Definicji takiej nie formułowało ani rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 94, poz. 848, z późn. zm.), ani uchylone już przepisy Kodeksu cywilnego, na podstawie, których odrębna własność lokali funkcjonowała do końca 1994 r.

Zob. R. Strzelczyk, [w:] R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2007.

<sup>13</sup> W uchwale z dnia 7 marca 2008 r., III CZP 10/08, SN wyjaśnił, że właściciel lokalu mieszkalnego ponosi wydatki związane z utrzymaniem w należyтым stanie balkonu stanowiącego pomieszczenie pomocnicze służące wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób zamieszkałych w tym lokalu. Wydatki na remonty i bieżącą konserwację części budynku, które są elementem konstrukcji

balkonu trwale połączonym z budynkiem, obciążają wspólnotę mieszkaniową. Zob. głosę do tego orzeczenia: M. Niedośpiał, *Glosa do uchwały SN z 07.03.2008 r.*, „Przeгляд Sądowy” 2010, nr 10.

<sup>14</sup> Wyrok SN z dnia 3 października 2002 r., III RN 153/01.

<sup>15</sup> Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 31/10.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.

<sup>17</sup> Postanowienie SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 940/00.

<sup>18</sup> E. Drozd, *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11.

<sup>19</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>20</sup> R. Strzelczyk, *Przepisy ogólne*, [w:] R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>21</sup> Pogląd ten bliski jest doktrynom akcentującym zasadę *superficies solo cedit*. W szczególności doktryna germańska podkreślała, że prawem głównym jest udział we współwłasności, do którego przynależy prawo własności lokalu.

<sup>22</sup> Zob. Z. Radwański, *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, „Studia Cywilistyczne” 1968, t. 11; podobnie J. Liberman, *Własność mieszkania*, „Nowe Prawo” 1961, nr 4.

<sup>23</sup> Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.

<sup>24</sup> Por. wyrok SN z dnia 8 października 2002 r., IV CKN 1304/00.

<sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 896/00.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 23 września 2003 r., II CA 544/03.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB), Dz.U. Nr 112, poz. 1316.

<sup>30</sup> Zob. B. Gliniecki, op. cit., s. 43.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.

<sup>32</sup> Zob. R. Strzelczyk, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (ustawa deweloperska)*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 46.

<sup>33</sup> Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2003 r., II CKN 1155/00.

<sup>34</sup> Przy czym pamiętać należy, że odrębna własność budynków wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste jest prawem związanym z prawem użytkowania wieczystego.

Zob. E. Gniewek, op. cit., s. 114.

<sup>35</sup> K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, „Przeгляд Legislacyjny” 2006, nr 2.

<sup>36</sup> Zob. wyroki TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; 26 stycznia 2010 r., K 9/08.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159.



- <sup>38</sup> Zob. W. Graboń, M. Pakier, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach – przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1968.
- <sup>39</sup> Zob. G. Bieniek, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999.
- <sup>40</sup> Zob. uchwałę SN z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68, z glosą J. Winiarza: OSPiKA 1970, Nr 4, poz. 85.
- <sup>41</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- <sup>42</sup> Zob. G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa-Zielona Góra 1996.
- <sup>43</sup> Postanowienie SN z dnia 18 lutego 2005 r., V CK 409/04.
- <sup>44</sup> Termin „zabudowca” nawiązuje do doktryny przedwojennej. Używał go R. Paczkowski w pracach poświęconych prawu zabudowy, zob. R. Paczkowski, *Prawo zabudowy jako „grunt”*, Poznań 1932, s. 114 i n.
- <sup>45</sup> Jest to rozwiązanie powszechnie przyjęte we współczesnych europejskich systemach prawnych. Wśród państw europejskich, którym znane jest prawo zabudowy, jego ograniczenie do gruntów publicznych utrzymuje jedynie Szwecja.

## Bibliografia

### Literatura

- Bahuta F., *Czyny niedozwolone*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia – zobowiązania*, red. J. Ignatowicz, t. 2, Warszawa 1972.
- Białończyk W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2004 r.*, IV CK 172/03, OSP 2006, z. 2, poz. 18c.
- Bieniek G., [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999.
- Bieniek G., Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Zielona Góra 1996.
- Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drozd E., *Lokal, jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.
- Graboń W., M. Pakier, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach – przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1968.
- Liberman J., *Własność mieszkania*, „Nowe Prawo” 1961, nr 4.
- Niedośpiał M., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 07.03.2008 r.*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 10.
- Olejniczak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010.
- Paczkowski R., *Prawo zabudowy, jako „grunt”*, Poznań 1932.
- Radwański Z., *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, „Studia Cywilistyczne” 1968, t. XI.

- Radwański Z., A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Rudnicki S., [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- Rudnicki S., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczysto księgowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Strzelczyk R., *Przepisy ogólne*, [w:] R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Strzelczyk R., *Przepisy ogólne*, [w:] R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Strzelczyk R., *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (ustawa deweloperska). Komentarz*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2.
- Winiarz J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22.10.1968 r.*, OSNC 1969, Nr 11, poz. 188, OSPiKA 1970, Nr 4, poz. 85.

## **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U. Nr 232, poz. 1377, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB), Dz.U. Nr 112, poz. 1316, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.

## **Orzecznictwo**

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K8/98.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., III CZP 10/08.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 896/00.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., III RN 153/01.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2002 r., IV CKN 1304/00.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r., II CKN 1155/00.

**Katarzyna Kraska, Adam Orliński**

---

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2004 r., IV CK 172/03.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r., I CKN 940/00.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., V CK 409/04.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2010 r., V CSK 31/10.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 września 2003 r., II CA 544/03.

**Mgr Katarzyna Kraska:** absolwentka Wyższej Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach. E-mail: katarzynakraska@poczta.fm.

**Mgr Adam Orliński:** doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: morlin20@wp.pl.

---



Krzysztof Księski, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

## **Nowe regulacje w zakresie zbiorów publicznych w Polsce w 2014 roku**

### **New Regulations in the Scope of the Public Collections in Poland in 2014**

przesłanie tekstu 2 czerwca 2015 r., ocena 23 czerwca 2015 r.

#### **Abstrakt**

Obszar zbiorów publicznych został uregulowany w nowy sposób w 2014 roku za sprawą wejścia w życie ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Dotychczas obszar ten był regulowany przez restrykcyjną ustawę z 1933 roku, która nie odpowiadała współczesnym wymogom cywilizacyjnym. Artykuł prezentuje nową regulację, która liberalizuje zasady prowadzenia zbiorów publicznych, i omawia elementy, które się zmieniły, porównując je z poprzednią regulacją. Zawiera także elementy ocenne wyrażone przez autora względem nowej regulacji.

**Słowa kluczowe:** działalność pożytku publicznego, organizacje pozarządowe, trzeci sektor, zbiórki publiczne

#### **Abstract**

The area has been regulated public collections in a new way in 2014 thanks to the entry into force of the Act on the principles of public collections. So far, the area was governed by the restrictive law of 1933, which did not meet the requirements of modern civilization. The article presents a new regulation, which liberalizes principles of public collections, and discusses the elements that have changed, comparing it with the previous regulation. It also contains evaluative elements expressed by the author in relation to the new regulation.

**Keywords:** non-governmental organisations, public benefit, public collections, third sector

Obszar zbiorów publicznych był regulowany przez wiele dziesięcioleci przez ustawę o zbiorach publicznych z 1933 roku<sup>1</sup>. Ów akt powstał w okresie II Rzeczypospolitej, która po przewrocie majowym w 1926 roku stała się państwem autorytarnym, gdzie niektóre zasady demokratycznego państwa prawa nie były poważane. W powszechnej opinii uważa się, że ustawa ta została wprowadzona, by utrudnić zbieranie funduszy na działalność polityczną przez ówczesne środowiska opozycyjne wobec władz sanacyjnych.

Ustawa o zbiórkach publicznych była kilkakrotnie nowelizowana, jednak większość przepisów, a przede wszystkim jej aksjologia przetrwały do dnia dzisiejszego. Mimo przemian, jakie zaszły w Polsce po 1989 roku, ustawa o zbiórkach publicznych z 1933 roku została uchylona dopiero w 2014 roku. W jej miejsce do porządku prawnego weszła nowa regulacja – ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych<sup>2</sup>, która weszła w życie w dniu 18 lipca 2014 roku.

Fundamentalną zmianą, jaka towarzyszyła pracom nad nowymi regulacjami, była odmienna aksjologia towarzysząca tym działaniom. Władze były poddawane wielu rozmaitym naciskom szczególnie ze strony sektora pozarządowego, aby dokonano odpowiednich zmian, co miało mieć istotne znaczenie dla finansowania działalności społecznej. Same władze również zdawały sobie sprawę z potrzeby zmian. Nowe regulacje miały na celu likwidację nadmiernej reglamentacji obszaru zbiórek publicznym, w kierunku dostosowania ich do wymogów demokratycznego państwa prawa i współczesnego świata, ułatwienia wszczynania, prowadzenia i rozliczania zbiórek publicznych. Wprowadzone nową ustawą rozwiązania bez wątpienia kroczą w stronę realizacji tych założeń, aczkolwiek zmiany nie są wszędzie aż tak liberalne, jak zdaniem autora, powinny być. Nie zmienia to jednak faktu, iż nowe regulacje są kamieniem milowym dla organizowania ofiarności publicznej i odpowiadają na wyzwania cywilizacyjne XXI wieku.

Przedmiot regulacji w nowej ustawie się nie zmienił. Wciąż za zbiórkę publiczną ustawodawca uznaje, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy: „zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym”. Oznacza to, że podmiot przeprowadzający zbiórkę może zbierać pieniądze, rzeczy lub i jedno i drugie<sup>3</sup>. Wciąż jednak to, co zbiera, musi mieć charakter materialny. Nie mieszczą się więc w tej kategorii np. prawa niematerialne. Zaskakujące jest również to, że spod regulacji wyłączone jest zbieranie ofiar w formie pieniądza elektronicznego. Przy obecnym stanie technologii przeoczenie tej możliwości przekazywania środków należy uznać za poważną lukę w systemie<sup>4</sup>. Tym bardziej, że jedna z jego form, tzw. crowdfunding<sup>5</sup>, jest bardzo często wykorzystywaną formą do publicznego zbierania środków na określony cel, bardzo rozpowszechnioną na Zachodzie, w Polsce stawiającą od kilku lat pierwsze kroki. Podobnie zbieranie środków poprzez ogłoszenie na stronie internetowej lub w innej formie, z podaniem numeru konta do wpłat. Wątpliwości również nasuwa kwestia tego, jak np. zaklasyfikować zbiórki telefoniczne<sup>6</sup> lub SMS-owe<sup>7</sup>. Czy są to wpłaty gotówkowe? Należy sądzić, że nie. Zatem tego typu zbiórki nie powinny być uznawane za zbiórkę publiczną w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Mamy zatem do czynienia z wielką częścią rynku zbierania ofiar, który wciąż nie jest uregulowany.

Jedną z głównych zmian w nowej ustawie jest cel zbiórki publicznej. W poprzednim stanie prawnym cel zbiórki publicznej był określony wąsko, rygorystycznie. Najważniejszą przesłanką była zgodność celu z prawem. W nowej regulacji to postanowienie, z oczywistych względów, pozostało. Cel musiał być godny poparcia z punktu widzenia interesu publicznego. Art. 3 ust. 2 ustawy o zbiórkach publicznych wymieniał rodzaje celów, które mogą być brane pod uwagę: religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Nie był to jednak katalog zamknięty, lecz przykładowe wyliczenie. Mieliśmy zatem do czynienia z daleko posuniętym swobodnym uznaniem ze strony organu władzy, który wyrażał zgodę na zbiórkę, uznając jej cel jako godny poparcia z uwagi na interes publiczny lub odmawiał takiej zgody, stwierdzając niespełnienie warunku ustawowego.

W aktualnym stanie prawnym cel ten został w znaczący sposób rozszerzony, znacząco zmniejszyła się również swoboda oceny ze strony organu władzy. Obecnie cel musi się mieścić w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup>. Dodatkowo może to być również cel religijny.

Jak widać z powyższego, cel zbiórki publicznej został szeroko określony. Organ administracji publicznej, oceniając zgłoszenie zbiórki, ma znacznie mniejszą swobodę oceny, czy cel mieści się w sferze zadań publicznych, czy też wychodzi poza nią. Żadnej ze sfer nie może też interpretować wąsko, co jeszcze bardziej rozszerza możliwe cele zbiórek. Dodatkowo należy nadmienić, iż poprzednio obowiązująca ustawa wprost zakazywała zbiórek w interesie osobistym. Nowe regulacja tego nie czyni. Można by było domniemywać, że skoro w ustawie jest mowa o sferze zadań publicznych, to nie może być mowy o interesie osobistym, a więc obie regulacje są zbliżone w tym zakresie. Tak jednak nie jest, gdyż powszechną praktyką jest uznawanie za cel mieszczący się we wspomnianym art. 4 ust. 1 ziórek na potrzebujących określanych konkretnie, z imienia i nazwiska, np. zbieranie środków na drogą operację w zagranicznym ośrodku zdrowia na konkretne dziecko. Istnieje powszechny konsensus zarówno ze strony organizacji pozarządowych, jak organów administracji publicznej, że taka pomoc mieści się w sferze zadań publicznych, a zatem w nowej rzeczywistości prawnej może stać się przedmiotem zbiórki publicznej.

Nowa regulacja zawiera bardzo podobne wyłączenia niektórych ziórek, które co prawda posiadają wszystkie cechy zbiórki publicznej, ale za taką nie są uznawane przez ustawodawcę. Katalog ten, zgodnie z art. 2, jest obecnie następujący:

1) zbieranie darów na cele religijne, na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywa się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony;

2) zbieranie darów w drodze loterii pieniężnych i fantowych<sup>9</sup>;

3) zbieranie darów wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę<sup>10</sup>;

4) zbieranie darów wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych;

5) zbieranie darów w ramach zbiórek koleżeńskich odbywających się w:

a) lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu, lub

b) innym zakładzie pracy<sup>11</sup>.

Powyższy katalog wyłączeń wskazuje, że zmian dokonano niewiele, nieznacznie rozszerzając krąg przypadków, które wyłączają traktowanie danej zbiórki jako zbiórkę publiczną.

Nowa regulacja w dość istotny sposób zmienia krąg podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia zbiórki publicznej. Dotychczas obejmował on osoby prawne oraz komitety powstałe dla przeprowadzenia zbiórki publicznej<sup>12</sup>. Nowa ustawa pozostawiła komitety jako podmioty uprawnione do prowadzenia zbiórki publicznej, określając je jako komitety społeczne. Najważniejszym jest jednak to, iż określiła sposób powstawania takiego komitetu i niezbędne ustalenia, które muszą zostać uczynione, aby było to prawnie skuteczne.

Aby założyć komitet społeczny w celu organizacji zbiórki publicznej, ustawodawca wymaga wspólnego i zgodnego działania co najmniej trzech osób fizycznych (obywateli polskich, jak i cudzoziemców) posiadających pełną zdolność do czynności prawnych oraz będących niekaranymi za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe. Skazanie więc za przestępstwa przeciwko zdrowiu lub życiu nie wyklucza z możliwości współtworzenia komitetu społecznego. Osoby te powołują komitet poprzez przyjęcie aktu założycielskiego, który musi zawierać, zgodnie z art. 4 ust. 2:

1) określenie celu, w jakim komitet społeczny został powołany;

2) dane osób powołujących komitet społeczny – imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, a w przypadku gdy dana osoba nie ma numeru PESEL, serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość tej osoby;

3) adres do korespondencji;

4) dane, w zakresie określonym w pkt 2, osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu społecznego;

5) oświadczenie o niekaralności za przestępstwa, o których mowa powyżej, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań.

Akt założycielski może zawierać również inne postanowienia zgodne z prawem, które członkowie komitetu uznają za ważne i wskazane.

Druga grupa podmiotów uprawnionych do organizowania zbiórek publicznych została zmieniona. W miejsce osób prawnych weszły podmioty należące do trzeciego sektora, uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego, wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Są nimi:

a) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>13</sup>;

b) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

c) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

d) spółdzielnie socjalne;

e) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie<sup>14</sup>, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zmiana podmiotów uprawnionych do organizowania zbiórek publicznych jest racjonalna i porządkująca dotychczasowy chaos, gdzie każdy sektor mógł prowadzić zbiórkę publiczną, pod warunkiem, że przystanie na to właściwy organ administracji publicznej. Teraz sytuacja została uporządkowana, ponieważ uprawnienie to zostało przekazane podmiotom<sup>15</sup> zaliczanym do sektora społecznego, który jest naturalnym adresatem tego typu działalności. Służy temu także bezpośrednio odwołanie do terminologii ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która reguluje podstawy działania trzeciego sektora<sup>16</sup>.



Kolejna zmiana w obszarze zbiórek publicznych ma charakter rewolucyjny. Dotychczas organizator zbiórki musiał uzyskać zezwolenie na przeprowadzenie zbiórki publicznej ze strony właściwego organu administracji publicznej wydawanego w formie decyzji administracyjnej: na terenie gminy był to wójt, burmistrz lub prezydent, na terenie więcej niż jednej gminy – starosta, na terenie większym niż powiat – marszałek województwa, a na terenie przekraczającym obszar województwa – minister właściwy do spraw wewnętrznych. Szczególnie kuriozalną regulację zawierał art. 2 ust. 2, który wprowadzał wyjątek dla tej ostatniej zasady. Otóż w przypadku, gdy zebrane ofiary mają zostać wykorzystane poza granicą państwa, bez względu na obszar zbiórki, zgodę wydawało trzech ministrów: wyżej wspomniany oraz ministrowie właściwi do spraw zagranicznych i finansów publicznych. Dodatkowo właściwy organ korzystał z uznania administracyjnego w ocenie, czy cel zbiórki mieści się w pojęciu „słuszny interes społeczny”.

W nowej regulacji ta sytuacja zmieniła się diametralnie. Jedynym właściwym organem administracji publicznej do rozpatrywania spraw dotyczących zbiórek publicznych jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Organ ten nie korzysta jednak z uznania administracyjnego. Dokonuje jedynie oceny kompletności zgłoszenia zbiórki publicznej i w razie wad w zgłoszeniu wzywa podmiot zgłaszający do uzupełnienia zgłoszenia. Bada również, czy cel zbiórki jest zgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy nie jest celem religijnym (gdyż takowy wyłącza zbiórkę spod przepisów ustawy), a w przypadku komitetu społecznego – czy jest zgodny z celem, w jakim komitet został powołany. W razie stwierdzenia niezgodności odmawia rejestracji zbiórki publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Minister może również odmówić rejestracji zbiórki publicznej w przypadku, gdy do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej, sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej prowadzonej przez wnioskującego podmiot nie zostało zamieszczone na portalu zbiórek publicznych, pomimo upływu terminu, w jakim takie sprawozdanie powinno zostać przekazane ministrowi. Jak widać z powyższego, organ wydając decyzję opiera się na bardzo konkretnych ustawowych przesłankach, a nie na swojej uznaniowości.

Dodatkową zmianą jest możliwość wybrania przez podmiot organizujący zbiórkę jednej z dwu dróg jej zgłoszenia: w sposób tradycyjny (w formie papierowej) lub drogą elektroniczną wedle przepisanej procedury. Ta ostatnia procedura jest nawet uprzywilejowana, gdyż terminy załatwienia sprawy przez właściwego ministra są krótsze. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy są to: 3 dni robocze od dnia otrzymania zgłoszenia

w postaci elektronicznej albo 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci papierowej. To niezwykle istotna zmiana, która pozwala uprawnionym podmiotom na szybsze i w zasadzie bezpłatne<sup>17</sup> legalizowanie planowanych zbiórek publicznych.

Zgłoszenie zbiórki publicznej musi zawierać, zgodnie z art. 9:

- 1) cel zbiórki publicznej;
- 2) dane organizatora zbiórki:

a) nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, który nie jest komitetem społecznym,

b) imiona i nazwiska członków komitetu społecznego, ich adresy zamieszkania, numery PESEL, a w przypadku gdy członek komitetu nie ma numeru PESEL, serię i numer dokumentu potwierdzającego jego tożsamość – w przypadku organizatora, który jest komitetem społecznym;

3) dane, w zakresie określonym w pkt 2 lit. b, osoby uprawnionej do reprezentowania organizatora zbiórki;

4) sposób prowadzenia zbiórki publicznej;

5) miejsce prowadzenia zbiórki publicznej;

6) termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiórki publicznej;

7) przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki, które zostaną pokryte z zebranych ofiar<sup>18</sup>.

Ponadto komitet społeczny dołącza do zgłoszenia swój akt założycielski, o którym była mowa wcześniej. Zgłoszenie może zawierać także inne informacje, które podmiot zgłaszający uzna za istotne.

Kolejna zmiana jest niewątpliwie rewolucyjna i stała się możliwa wyłącznie dzięki rozwojowi technologii. Nowa ustawa powołuje do życia ogólnopolski internetowy portal zbiórek publicznych. Jest on prowadzony przez ministra do spraw administracji publicznej. Każda zgłoszona zbiórka publiczna, która jest zgodna z przepisami ustawy, zostaje zarejestrowana właśnie na tym portalu. Ma on charakter publiczny, a dostęp do niego jest bezpłatny. Każdy użytkownik Internetu może wejść na ten portal i sprawdzić, jakie zbiórki publiczne są prowadzone i poznać wszystkie szczegóły z nimi związane, których podanie jest wymagane przez ustawę. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej zamieszczona na portalu zbiórek publicznych zawiera:

1) numer zbiórki publicznej;

2) dane organizatora zbiórki:

a) nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru

Sądowego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, który nie jest komitetem społecznym,

b) imiona i nazwiska oraz miejsca zamieszkania członków komitetu społecznego – w przypadku organizatora, który jest komitetem społecznym;

3) cel zbiórki publicznej;

4) sposób prowadzenia zbiórki publicznej;

5) miejsce prowadzenia zbiórki publicznej;

6) termin rozpoczęcia i zakończenia zbiórki publicznej;

7) przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki publicznej, które zostaną pokryte z zebranych ofiar.

Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej może zawierać również inne informacje zawarte w zgłoszeniu zbiórki publicznej, z wyłączeniem danych osobowych. Jest to znakomita realizacja zasady jawności, przejrzystości i transparentności, która nie była możliwa w dotychczasowym stanie prawnym.

Na portalu zbiórek publicznych zamieszczane są również sprawozdania z przeprowadzonych zbiórek. Przesłanie sprawozdania przez organizatora zbiórki do ministra jest obowiązkowe. Nowy stan prawny w tym zakresie jest zbieżny z poprzednim, aczkolwiek został znacznie zliberalizowany. Podobnie jak wcześniej, tak również teraz organizator przekazuje sprawozdanie, w którym informuje o wartości i rodzaju zebranych ofiar oraz sposobie ich rozdysponowania. Jednak w rzeczywistości są to dwa oddzielne sprawozdania, gdyż czas przeprowadzenia zbiórki i czas rozdysponowania jej „owoców” mogą być znacznie rozciągnięte w czasie z rozmaitych powodów. Stąd też pierwsze sprawozdanie organizator składa w ciągu 30 dni od zakończenia zbiórki, drugie zaś, zgodnie z art. 16 ust. 2:

1) w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku obrotowego w przypadku, gdy organizatorem nie jest komitet społeczny, a jeżeli ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 3 miesięcy od zakończenia każdego roku obrotowego do momentu rozdysponowania zebranych ofiar;

2) w terminie 30 dni od zakończenia 12-miesięcznego okresu od zakończenia zbiórki publicznej, a w przypadku gdy ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 30 dni od zakończenia każdego kolejnego 12-miesięcznego okresu, aż do momentu rozdysponowania zebranych ofiar – w przypadku komitetów społecznych.

Dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dla organizatora ustawodawca przewiduje w przypadku zbiórek publicznych trwających dłużej niż rok (tak art. 17 ustawy).

Sprawozdania są publikowane na portalu zbiorów publicznych, co zapewnia jawność i przejrzystość całego procesu. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym to znaczący postęp. Zgodnie bowiem ze starą ustawą organizator miał obowiązek publikacji sprawozdań w wybranym tytule prasowym o zasięgu co najmniej tak dużym jak zasięg zbiórki. Wiązało się to więc z dodatkowymi i niemałymi kosztami. Teraz natomiast sprawozdania ze wszystkich zbiorów publicznych składane i publikowane są w jednym miejscu, do którego każdy ma dostęp. Są one tam przechowywane przez okres dziesięciu lat, licząc od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19 ustawy). Dzięki temu nie tylko możliwa jest społeczna kontrola procesu zbierania środków na cele społeczne, ale również jego badanie i naukowa analiza.

Dodatkowo w poprzednim stanie prawnym ustawa nakładała na właściwy organ administracji publicznej, który wydał zgodę na przeprowadzenie zbiórki publicznej, obowiązek kontroli prawidłowości jej przeprowadzenia. Nowa ustawa nie przewiduje nawet możliwości kontroli zbiórki publicznej przez ministra, a jedynie możliwość wezwania organizatora do uzupełnienia braków w określonym trybie pod rygorem nieopublikowania sprawozdania<sup>19</sup>. Minister ocenia sprawozdanie właściwie jedynie pod względem formalnym, ocenę merytoryczną pozostawiając uprawnionym ku temu organom. Należy zatem domniemywać, że kontrola organizatora może być przeprowadzona na zasadach ogólnych, np. przez właściwy organ administracji skarbowej.

Po wielu latach oczekiwania, szczególnie środowisk związanych z trzecim sektorem, obszar zbiorów publicznych został zliberalizowany, ale w sposób przemyślany i korzystny tak dla organizatorów zbiorów, jak i samych darczyńców. Nowe regulacje są racjonalne i były konieczne, by dostosować je do nowej rzeczywistości społecznej. Powinny w ogromnej mierze przyczynić się do łatwiejszego gromadzenia środków na rzecz celów społecznie użytecznych. Wykorzystanie stosunkowo nowych, ale już szeroko dostępnych narzędzi technologicznych sprawia, że obszar ten staje się transparentny i przejrzysty, zaś relacje między administracją publiczną a sektorem społecznym będą odpowiadały wymogom cywilizacyjnym XXI wieku.

Wątpliwości autora wzbudza natomiast całkowite pominięcie zbiorów prowadzonych w Internecie, drogą elektroniczną, jak również np. poprzez sms-y. Są to niezwykle popularne formy zbierania środków, które coraz bardziej nabierają na znaczeniu. Nie są objęte przepisami ustawy, nie podlegają więc procedurom gwarantującym jawność i przejrzystość całego procesu zbierania środków. Mogą zatem stać się wygodnym narzędziem dla rozmaitych nadużyć ze strony nieuczciwych organizatorów. Z jednej strony cieszy więc utrzymanie swobody dla zbiorów elektronicznych, gdyż dodatkowe regulacje

z pewnością ograniczyłyby ten prężnie rozwijający się sektor. Z drugiej jednak strony niepokoi tak wyraźne wyłączenie tego obszaru spod jakiegokolwiek regulacji i stworzenia dodatkowego bodźca do nadużyć. Należy się spodziewać, że w przeciągu kilku następnych lat zostanie wprowadzona nowelizacja, która obejmie swoim zasięgiem także elektroniczne zbiórki publiczne<sup>20</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 732).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 kwietnia 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 498). Aktualne i uprzednie akty wykonawcze: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 roku w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi ziórkami (Dz.U. Nr 199, poz. 1947); rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących ziórek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 833).

<sup>3</sup> Mimo braku wyraźnego wskazania należy uznać, że sprzedaż tzw. „cegiełek” mieści się w pojęciu zbiórki publicznej w naturze, podobnie jak to miało miejsce w przypadku starej regulacji.

<sup>4</sup> Luka ta istniała już przy poprzedniej regulacji. Wysłała ona na jaw na skutek postępowania w sprawie portalu internetowego Histmag, który zaczął zbierać fundusze na swoją działalność za pomocą swojego serwisu, bez zgody na przeprowadzenie zbiórki publicznej. Sąd Rejonowy w Krakowie w orzeczeniu z 6 lutego 2012 r. (sygn. akt. XI W 1497/11/P) uznał w prawomocnym wyroku, że nie jest możliwe uznanie obwinionego za winnego zarzucanego mu wykroczenia, albowiem w niniejszej sprawie nie zrealizował on swoim zachowaniem wszystkich znamion wykroczenia, jakim jest prowadzenie zbiórki bez zezwolenia. Zgodnie z art. 1 ustawy wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze na pewien z góry określony cel wymaga uprzedniego pozwolenia władzy. Dla przypisania więc odpowiedzialności karnej za to wykroczenie konieczne jest wykazanie, że zbiórka miała charakter publiczny, miała z góry określony cel oraz polegała na zbieraniu ofiar w gotówce lub w naturze. W przypadku Histmag zbiórka prowadzona była przy wykorzystaniu systemu PayPal oraz poprzez elektroniczne wpłaty na konto podane na stronie internetowej. Zdaniem sądu nie można przyjąć, iż obrót bezgotówkowy (przelewy elektroniczne i system PayPal) jest zbieraniem ofiar w gotówce lub naturze w rozumieniu ustawy. Klóci się to bowiem z intuicyjnym znaczeniem słowa „gotówka”, jak i stoi w sprzeczności ze znaczeniem słownikowym. Skoro ustawodawca – mając taką możliwość – nie znowelizował ustawy w ten sposób, że rozszerzył obowiązek uzyskania zezwolenia na zbiórki prowadzone w sposób bezgotówkowy, to takiego obowiązku nie chciał nałożyć na podmioty organizujące zbiórki. Należy domniemywać, że w nowej regulacji ustawodawca świadomie pominął ten chyba obecnie najbardziej popularny sposób publicznego zbierania środków. Trudna wskazać, czym się kierował, robiąc tak istotne wyłączenie. Być może nie chciał ograniczać tak prężnie rozwijającego się sposobu finansowania rozmaitych przedsięwzięć.

<sup>5</sup> Polega na umieszczeniu wiadomości o ziórcie na stronie internetowej z podaniem numeru konta, ewentualnie możliwością bezpośredniej wpłaty za pomocą karty kredytowej.

<sup>6</sup> Podanie numeru telefonu lub numeru specjalnie utworzonej linii telefonicznej, a każdy dzwoniący przekazuje tym samym określoną kwotę pieniężną równą kosztowi połączenia.

<sup>7</sup> Koszt każdego SMS-a o określonej treści, wysłanego pod podany numer, przekazywany jest na cel zbiórki.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.) wskazuje, że w sferze zadań publicznych mieszczą się działania z zakresu:

1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) działalności charytatywnej; 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 6) ochrony i promocji zdrowia; 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; 15) wypoczynku dzieci i młodzieży; 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; 19) turystyki i krajoznawstwa; 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; 23) ratownictwa i ochrony ludności; 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 27) promocji i organizacji wolontariatu; 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych, klubów sportowych i innych podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zob przytoczenie treści tego przepisu w dalszej części artykułu).

<sup>9</sup> W poprzednim stanie prawnym wyłączenie dotyczyło tylko tych, które odbywają się w innych miejscach niż publiczne. Obecnie organizowanie takich zbiorów jest reglamentowane i uregulowane w ustawie.

<sup>10</sup> W tym przypadku występuje szersze wyłączenie, poprzednio dotyczyło wyłącznie miejsc prywatnych, teraz wszystkich, również publicznych.

<sup>11</sup> Dotychczas nie istniało wyłączenie dotyczące innych zakładów pracy niż urzędy.

<sup>12</sup> W polskim prawie nie było dotąd unormowań dotyczących sposobu zakładania komitetów. Przyjmuje się, że komitet organizacyjny powstaje na mocy aktu organizacyjnego, uchwalonego i podpisanego przez jego członków. Akt taki reguluje zasady funkcjonowania komitetu i wzajemne prawa i obowiązki członków. Komitet nie posiada osobowości prawnej, nie może więc nabywać praw i zaciągać zobowiązań – odpowiedzialność za nie ponoszą sami członkowie. Nie podlega też wpisowi do rejestru.

<sup>13</sup> Ustawodawca wyłącza z tego kręgu takie podmioty, jak: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie polityczne.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715).

<sup>15</sup> Zarówno o charakterze stałym, jak np. stowarzyszenia czy fundacje, jak i powoływanym oddolnie, *ad hoc*, jak komitety społeczne.

<sup>16</sup> Można mieć pewne wątpliwości, czy uprawnionymi do prowadzenia zbiorów publicznych powinny być spółdzielnie socjalne lub spółki kapitałowe. Jednak nie jest to przedmiotem niniejszego artykułu.

<sup>17</sup> W poprzednim stanie prawnym zgłoszenie było możliwe wyłącznie drogą tradycyjną i było związane z określoną opłatą.

<sup>18</sup> W poprzedniej ustawie istniał zakaz pobierania wynagrodzenia przez osoby przeprowadzające zbiórkę publiczną. W obecnym stanie prawnym wydaje się, że taka interpretacja będzie niesłuszna. Osoby przeprowadzające zbiórkę publiczną mogą pobierać wynagrodzenia, jednak pod takim warunkiem, że jest to niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 20: „minister właściwy do spraw administracji publicznej niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni roboczych od daty wpływu sprawozdania dla sprawozdań sporządzonych w postaci elektronicznej i nie później niż w terminie 7 dni roboczych dla sprawozdań sporządzonych w postaci papierowej, wzywa organizatora zbiórki do uzupełnienia braków sprawozdania w terminie 14 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje niezamieszczenie przesłanego sprawozdania na portalu zbiorów publicznych”.

20 Zob. też artykuły prasowe: K. Baranowska, *Kto może zbierać pieniądze*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2012 r.; A. Niewioska, Ł. Zboralski, *Sponsorzy są w sieci*, „Rzeczpospolita”, 5 maja 2011 r.; T. Świderek, *Internauci finansują szybciej i chętniej niż banki*, Obserwatorfinansowy.pl, dn. 24 maja 2012 r.; P. Trudnowski, *Polskie prawo ogranicza dobroczynność! Brak nadziei na zmiany?*, „Najwyższy Czas”, 17 stycznia 2012 r. oraz literaturę: K. Księski, *Deregulacja zbiorów publicznych*, [w:] *Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Dąbrowski, D. Sypniewski, Warszawa 2012; K. Marciniak, *Zbiórki publiczne*, Warszawa 2005; P. Niezgodzki, *Jak zorganizować zbiórkę publiczną?*, Warszawa 2005.

Przy pisaniu artykułu korzystano z następujących serwisów internetowych:  
<http://www.forumdarczynow.pl>; <http://www.kickstarter.com>; <http://www.mac.gov.pl>;  
<http://www.ngo.pl>; <http://www.polakpotrafi.pl>; <http://www.zbiorki.gov.pl>.

### **Literatura**

Baranowska K., *Kto może zbierać pieniądze*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2012 r.

Księski K., *Deregulacja zbiorzek publicznych*, [w:] *Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Dąbrowski, D. Sypniewski, Warszawa 2012.

Marciniak K., *Zbiórki publiczne*, Warszawa 2005.

Niewioska A., Zboralski Ł., *Sponsorzy są w sieci*, „Rzeczpospolita”, 5 maja 2011 r.,

Niezgodzki P., *Jak zorganizować zbiórkę publiczną?*, Warszawa 2005. Świderek T., *Internauci finansują szybciej i chętniej niż banki*, Obserwatorfinansowy.pl, dn. 24 maja 2012 r.

Trudnowski P., *Polskie prawo ogranicza dobroczynność! Brak nadziei na zmiany?*, „Najwyższy Czas”, 17 stycznia 2012 r.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 732).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 roku w sprawie sposobów przeprowadzania zbiorzek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiorcami (Dz.U. Nr 199, poz. 1947).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715).

Ustawa z dnia 17 kwietnia 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorzek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 498).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorzek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 833).

### **Internet**

<http://www.forumdarczyncow.pl>

<http://www.kickstarter.com>

<http://www.mac.gov.pl>

<http://www.ngo.pl>

<http://www.polakpotrafi.pl>

<http://www.zbiorki.gov.pl>

**Dr Krzysztof Księski**: doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu. E-mail: [krzysztof.ksieski@gmail.com](mailto:krzysztof.ksieski@gmail.com).







Angelika Kurzawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

## **Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków**

### **Procedural Side of Social Control Exercised by the Institutions of Complaints and Requests**

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 5 października 2015 r.

#### **Abstrakt**

Kontrola społeczna jest jedną z postaci kontroli zewnętrznej w administracji. Celem tej kontroli jest wszechstronne zbadanie funkcjonowania administracji publicznej pod kątem przede wszystkim legalności, ale także celowości i skuteczności realizowanych przez nią zadań. Przejawem kontroli społecznej jest możliwość składania skarg i wniosków. Prawo to zostało zapewnione każdemu w Konstytucji. Sposób zaś postępowania w sprawie skarg i wniosków został uregulowany w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres zastosowania tych przepisów jest szerszy niż ogólnego postępowania administracyjnego. Również szeroki jest zakres przedmiotowy skarg i wniosków, który obejmuje zarówno czynności faktyczne, jak i prawne. Celem niniejszego artykułu jest zaś przedstawienie instytucji skarg i wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem proceduralnej strony wnoszenia i rozpatrywania skarg i wniosków.

**Słowa kluczowe:** kontrola społeczna, skarga, wniosek

#### **Abstract**

Social control is one of the forms of external control of the administration. The purpose of this control is a comprehensive examination of the functioning of public administration primarily for legality, but also the usefulness and effectiveness of its tasks. A manifestation of social control is the ability to file complaints and requests. This right is guaranteed to everyone in the Constitution. The way of the proceedings on complaints and requests is regulated by the Code of Administrative Proceedings. Range of application of these regulations is broader than general administrative proceedings. Also, there is a wide range of the complaints and requests, which includes both actual and legal actions. The purpose of this article is the presentation of the institutions of complaints and requests, with a particular focus on the procedural side of filing and processing complaints and requests.

**Keywords:** complaint, request, social control

## 1. Wstęp

Rozważania na temat kontroli społecznej należy zacząć od wyjaśnienia czym jest w ogóle kontrola w administracji. Kontrola w administracji polega bowiem na badaniu, czy działania organów administracyjnych odpowiadają postulowanemu stanowi rzeczy, ustaleniu rozbieżności, ich zasięgu i przyczyn, a następnie przekazanie wyników tychże badań, a niekiedy także poleceń pokontrolnych, zarówno podmiotowi kontrolującemu, jak i podmiotowi zwierzchniemu nad kontrolowanym<sup>1</sup>. Biorąc pod uwagę wszechstronność funkcjonowania administracji publicznej, kontroluje się ją na podstawie różnych kryteriów, punktów widzenia, przy użyciu różnych środków, z inicjatywy różnych podmiotów i poprzez różne podmioty, także należące do samej administracji<sup>2</sup>. Ze względu więc na kryterium podmiotowe, kontrolę dzielimy na: wewnętrzną i zewnętrzną. Kontrola wewnętrzna to ta sprawowana w ramach administracji. Dlatego też, administracja, jak słusznie zauważył Jan Boć, spełnia dwie role, gdyż raz jest podmiotem kontrolowanym, a innym kontrolującym<sup>3</sup>. Kontrola zewnętrzna zaś wykonywana jest przez podmioty spoza struktury administracji. Do tej grupy zalicza się kontrolę sądową, państwową (sprawowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli), prokuratorską czy wreszcie sprawowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>4</sup>. Podmiotem, który kontroluje administrację może być w końcu samo społeczeństwo. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z kontrolą społeczną.

Ideą kontroli społecznej jest stworzenie możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a tym samym również określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację zadań publicznych. Dlatego też jest rozumiana dość szeroko, jako prawne i faktyczne możliwości, które to przysługują pojedynczej osobie, grupie osób, lub nawet zrzeszeniom osób, w zakresie obserwacji działalności administracji i jej poszczególnych ogniw, typu organy, urzędy, czy inne jednostki organizacyjne. Obejmuje również możliwość wyrażania opinii, ocen, czy też postulatów, których to celem jest sygnalizacja zaobserwowanych nieprawidłowości i wywołanie skutecznego ich eliminowania<sup>5</sup>. W przypadku kontroli jednym z najbardziej istotnych elementów, wydaje się być kwestia tego, czy administracja działa zgodnie z interesem społecznym i czy, oraz w jaki sposób, realizuje potrzeby społeczne. Z tego też powodu kryteria jakie są brane pod uwagę, to przede wszystkim: skuteczność, operatywność, rzetelność i uczciwość, jak również celowość i przydatność społeczna realizowanych zadań i osiągniętych efektów<sup>6</sup>. Miernikami tej kontroli są zaś m.in. „takie ogólne parametry jakościowe jak: dobra czy zła administracja, przyjazność administracji, dostępność dla obywatela, respektowanie interesów obywateli, rozumienie sytuacji jednostki i grup społecznych, uwzględnianie społecznego kontekstu przy rozwiązywaniu problemów, a nie tylko stosowanie litery

społecznego kontekstu przy rozwiązywaniu problemów, a nie tylko stosowanie litery prawa<sup>7</sup>. Nie oznacza to jednak, że kontrola ta upoważnia do żądania danych, wyjaśnień, czy też dokumentów od podmiotu kontrolowanego lub innych osób bez ich zgody. W tym przypadku wszelkie informacje ograniczają się do danych powszechnie dostępnych<sup>8</sup>. Wynika to ze specyfiki tej kontroli, gdyż podmiotem kontrolującym jest społeczeństwo. Trudno więc oczekiwać w przypadku niektórych spraw, by podmioty kontrolowane udzielały dostępu do danych, czy dokumentów osobom postronnym, w szczególności gdy w grę wchodziłyby dane osobowe, stanowiące tajemnicę np. przedsiębiorstwa, czy by były niejawne.

Formy sprawowania kontroli społecznej są różne, zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie. Odpowiednio odpowiada to podziałowi kontroli na: zorganizowaną i niezorganizowaną<sup>9</sup>. Pierwsza występuje, gdy podmiotem kontrolującym są organizacje społeczne, rady gminy, inne organy samorządu terytorialnego, organy społeczne, jak również określone prawem grupy obywateli. Przejawia się ona np. poprzez obywateli jako podmiotów referendum ogólnokrajowego, samorządowego, czy też działającą na sesjach radę gminy. Kontrola niezorganizowana natomiast występuje, gdy podmiotem kontrolującym jest pojedyncza jednostka lub niezorganizowany zespół osób, jak ma to miejsce podczas np. spotkania wyborców z radnym na zebraniu dzielnicowym<sup>10</sup>. Mamy z nią też do czynienia w przypadku skarg i wniosków. Właśnie tej instytucji zostanie poświęcony niniejszy artykuł.

## **2. Prawo składania skarg i wniosków**

Prawo składania skarg i wniosków zostało zapewnione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 63 Konstytucji uprawnienie to przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale każdemu, a zatem również cudzoziemcom, czy apatrydom. Może być ono realizowane zarówno przez osoby fizyczne, osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Każdy bowiem może składać skargi i wnioski, które to skierowane są do organów władzy publicznej, jak też organizacji i instytucji społecznych. Podmiot taki może występować w interesie własnym, osoby trzeciej za jej zgodą, a nawet w interesie publicznym, podyktowanym dobrem ogółu. Tryb rozpatrzenia skarg i wniosków został przekazany do uregulowania ustawowego. Kwestia ta jest regulowana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Warto wspomnieć, że art. 63 Konstytucji nie porusza jedynie kwestii skarg i wniosków, ale także petycji, które to

zostały uregulowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>13</sup>, która weszła w życie z dniem 6 września 2015 roku.

### 3. Charakterystyka postępowań w sprawie skarg i wniosków

Skorzystanie z konstytucyjnego prawa składania skarg i wniosków powoduje uruchomienie postępowania administracyjnego w trybie przepisów kodeksu, a precyzyjniej działu VIII zatytułowanego „Skargi i wnioski”, jak również rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>14</sup>. Odpowiednio w przypadku skargi będzie to postępowanie skargowe, a w przypadku wniosku, postępowanie wnioskowe. Zgodnie zaś z zasadą ograniczonego formalizmu, o tym czy skierowane do organu pismo jest skargą lub wnioskiem rozstrzyga jego treść, a nie zatytułowanie go przez jego autora (art. 222 k.p.a.). Podmiot wnoszący pismo nie musi znać się bowiem na obowiązujących przepisach. Jest to co prawda wbrew zasadzie *ignorantia iuris nocet*, aczkolwiek należy zauważyć, że na gruncie k.p.a. ta zasada jest przełamywana już przez przepis art. 9, wyrażający jedną z zasad ogólnych, jaką jest obowiązek udzielania informacji dotyczących okoliczności faktycznych i prawnych. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie<sup>15</sup>, zasady ogólne postępowania administracyjnego stosuje się także do postępowania w sprawie skarg i wniosków. Zasady te bowiem nadają kierunek zarówno postępowania uproszczonego, jakim jest postępowanie skargowe, jak i ogólnemu postępowaniu administracyjnemu. Oczywiście to zastosowanie powinno uwzględniać odrębności postępowania w sprawie skarg i wniosków. Regulacja przyjęta w art. 222 k.p.a. znana jest innym gałęziom prawa polskiego. Podobne unormowanie znajduje się w przepisie art. 130 § 1 zd. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>16</sup>, w odniesieniu do mylnego oznaczenia pisma procesowego. W przypadku zaś, gdy skarga lub wniosek zostaną wniesione ustnie, bo taki sposób ich wnoszenia do organu jest przewidziany w § 5 rozporządzenia, to pracownik organu sporządzający protokół powinien dokonać kwalifikacji pisma. Znaczenie kwalifikacji pisma jest dość istotne, ze względu na kilka okoliczności. Po pierwsze, poprawne zaliczenie pisma, jako skargi albo wniosku, pozwala na jego skierowanie do właściwego organu. Zgodnie bowiem z art. 223 § 1 k.p.a., skargi oraz wnioski są rozpatrywane i załatwiane przez organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe, w ramach ich właściwości. Gdyby okazało się, że pismo otrzymał organ niewłaściwy, odpowiednio na podstawie art. 231 i 243 k.p.a., przekazuje je do organu właściwego. Po drugie, kwalifikacja jest ważna ze względu na zasadę jednotorowości postępowania. Wyklucza ona bowiem, możliwość równoległego

prowadzenia postępowań lub następujących po sobie postępowań, które dotyczą tożsamej sprawy<sup>17</sup>. Następuje tu tzw. transformacja skargi lub wniosku, powodująca, że postępowanie skargowe lub wnioskowe zamienia się na ogólne postępowanie w trybie zwykłym lub w trybie nadzwyczajnym<sup>18</sup>. Jeżeli okaże się zatem, że wniesione pismo jest skargą i dotyczy sprawy indywidualnej, która to wcześniej nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego oraz została wniesiona przez stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a., to zgodnie z art. 233 k.p.a., taka skarga powoduje wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego w trybie zwykłym, albo też w trybie nadzwyczajnym. Jeżeli zaś skarga nie pochodzi od podmiotu, będącego stroną, to może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu, za wyjątkiem spraw, do których przepisy wymagają żądania strony. Może też zdarzyć się sytuacja, że skarga zostanie wniesiona w toku toczącego się już postępowania, albo nawet po jego zakończeniu. Sytuację taką reguluje art. 234 k.p.a. Gdy skargę wnosi strona jest ona rozpatrywana zgodnie z przepisami kodeksu, które regulują tok ogólnego postępowania. Może ona bowiem stanowić np. wniosek o wyłączenie pracownika, prośbę o przywrócenie terminu, czy stanowić zażalenie, odwołanie albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Niezbędne jest jednak, by skarga spełniała przewidziane przepisami Kodeksu wymogi. Może to dotyczyć np. zachowania terminu, a zatem skarga powinna być wniesiona w terminie czternastu dni od dnia doręczenia albo ogłoszenia decyzji stronie, by mogła zostać uznana za odwołanie<sup>19</sup>. Natomiast, gdy pochodzi ona od podmiotu niebędącego stroną stanowi materiał, który organ powinien rozpatrzyć z urzędu, co należy ujmować w kategorii obowiązku organu<sup>20</sup>. Przykładem może być sytuacja, gdy skarżący podnosi, że pracownik organu biorący udział w postępowaniu jest krewnym drugiego stopnia jednej ze stron, a zatem zgodnie z art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi przypadek wyłączenia pracownika z mocy prawa<sup>21</sup>. Skarga wniesiona zaś przez podmiot niebędący stroną stanowi materiał dowodowy w sprawie, a jej treść należy zakomunikować stronom postępowania stosownie do art. 77 § 4 k.p.a.<sup>22</sup>. W przypadku, gdy została wniesiona skarga, a decyzja w sprawie stała się ostateczna, to zgodnie z art. 235 k.p.a., w zależności od treści skargi, uznaje się ją za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo też jej uchylenia lub zmiany, w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W przypadku, gdy organ dokonuje wyboru jednego z tych trybów, powinien kierować się wolą strony, bo to właśnie ona jest najważniejsza. Takie też stanowisko zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny<sup>23</sup>. By zastosować któryś z tych nadzwyczajnych trybów muszą być spełnione przesłanki stosownie do środka, jaki ma być zastosowany. Jak słusznie zauważył Wojciech Chróścielewski, brzmienie art. 235 k.p.a. nadane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>24</sup> nie wprowadza żadnej normatywnej zmiany do treści przepisu. Zarówno w poprzednim brzmieniu, jak i obecnym wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym, wymaga by zostały spełnione ustawowe przesłanki, odpowiednio z art. 145, 145a, 145b, 154, 155, 156 k.p.a.<sup>25</sup>. W przypadku, gdy skargę wniosła strona, wszczęcie postępowania w jednym z nadzwyczajnych trybów traktowane jest jako wszczęcie postępowania na wniosek. Natomiast, gdy skarżący nie jest stroną, wówczas postępowanie powinno być wszczęte z urzędu, oczywiście za wyjątkiem przypadków określonych w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), art. 145a k.p.a. (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawa, na podstawie, której zostało wydane rozstrzygnięcie organu) oraz art. 145b k.p.a. (orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania, jeżeli naruszenie miało wpływ na rozstrzygnięcie organu)<sup>26</sup>. Postępowania w sprawie wznowienie postępowania na podstawie tych przesłanek może nastąpić jedynie na wniosek strony, o czym stanowi art. 147 k.p.a.

Warto zwrócić uwagę na to, że w przypadkach określonych w art. 233, 234 i 235 k.p.a. organem właściwym nie jest organ, do którego właściwości należałoby rozpatrzenia skargi. Zgodnie z art. 236 k.p.a. organem właściwym jest odpowiednio organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie lub organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Podsumowując, wniesienie skargi lub wniosku spowoduje wszczęcie odrębnego postępowania tylko wówczas, gdy pismo nie daje podstaw do uruchomienia ogólnego postępowania administracyjnego w trybie zwykłym ani też nadzwyczajnym. Zdarzyć się jednak może, że będzie ono zawierać w sobie zarówno elementy skargi, jak i wniosku. W związku z tym, należy pismo takie potraktować niejako dwojako, z jednej strony jako skargę co do spraw mogących stanowić przedmiot skargi, z drugiej strony jako wniosek co do innych kwestii<sup>27</sup>.

W literaturze wskazuje się, że postępowania w sprawie skarg i wniosków mają pewne cechy postępowania uproszczonego. Nie ma w nich bowiem stron i organ nie podejmuje władczego rozstrzygnięcia. Skarżący, czy też wnioskodawca jest jedynie zawiadamiany o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Niejako konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że brak jest toku instancji, a skarżącemu ani wnioskodawcy nie przysługują żadne środki zaskarżenia<sup>28</sup>. Zwrócić warto jeszcze uwagę, na to, że w postępowaniach w sprawie skarg i wniosków w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, podmiot nie musi legitymować się interesem prawnym.

W tym wypadku wystarczy jedynie interes faktyczny. Nie podlega on bowiem ochronie w ogólnym postępowaniu, gdyż nie jest on oparty o żaden przepis prawny. Jest on jednak niewątpliwie wyrazem bezpośredniego zainteresowania sprawą. Osoba, która składa skargę lub wniosek, nie musi zatem w żaden sposób uzasadniać swojego interesu, gdyż może również występować w interesie publicznym<sup>29</sup>.

Interesującą kwestią w sprawie skarg i wniosków jest niezaskarżalność czynności podjętych przez organ. Dotyczy to zarówno środków zaskarżenia dostępnych w postępowaniu administracyjnym, ale także sądownoadministracyjnym. Katalog spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych określa art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>30</sup>, w którym nie zawarto ani skarg, ani wniosków. Stanowisko takie jest utrwalone w orzecznictwie NSA, który stwierdził, że skarga z art. 227 k.p.a. jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego<sup>31</sup>. NSA wskazał również, że działania, które podejmuje organ w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków nie mają formy aktu lub czynności, o których stanowi w art. 3 § 2 ppsa<sup>32</sup>. Niezaskarżalność dotyczy także zawiadomienia organu o sposobie załatwienia sprawy i to niezależnie od formy, jaką przybiera<sup>33</sup>. Podsumowując, skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje na żadne akty i czynności podejmowane na skutek złożenia skargi lub wniosku. Jak słusznie zauważył NSA<sup>34</sup>: „sprawy skargowe nie należą do właściwości sądu administracyjnego, gdyż rządzą się swoistymi regułami. W postępowaniu tym nie istnieją strony, nie ma instancji, nie zapadają decyzje ani postanowienia oraz inne akty, a ma ono na celu ustalenie prawidłowości i terminowości działania właściwych organów oraz zbadanie potrzeby podjęcia określonych czynności. Postępowanie to nie kończy się władczym aktem podlegającym ocenie sądu administracyjnego z punktu widzenia legalności. Sprawy te nie zostały poddane orzecznictwu sądownoadministracyjnemu, jako że żadna z procedur nie przewiduje dopuszczalności zaskarżenia działań realizowanych w ramach tego postępowania”. W przypadku, gdyby jednak skarga do sądu została złożona, podlegałaby ona odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ppsa.

Zgodnie z art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawca niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku może wnieść skargę w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. Podobnego uregulowania nie ma w przypadku postępowania skargowego. Jednakże mimo braku podobnej regulacji i braku jakiegokolwiek odwołania do tego przepisu, słuszne wydaje się być stanowisko, że skarżącemu również przysługuje skarga<sup>35</sup>. Tak wszczęte postępowanie skargowe nie dotyczy jednak sprawy, która była przedmiotem wniosku, czy



pierwszej skargi. Przedmiotem rozpoznania będzie bowiem zachowanie organu (działanie, zaniechanie, czy też załatwienie skargi lub wniosku) w postępowaniu skargowym lub wnioskowym. Będzie to zatem nowe postępowanie w nowej sprawie.

Odnosnie sytuacji zaś, gdy skarga lub wniosek nie zostały załatwione w terminie, art. 246 § 2 k.p.a. stanowi, że wnioskodawca ma prawo złożyć skargę, jeśli jego wniosek nie został rozpoznany w terminie. W przypadku, zaś postępowania skargowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 36-38 k.p.a., regulujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym kwestie niezakończona sprawy w terminie i przewlekłe prowadzenie postępowania. W tych przypadkach bowiem służy zażalenie do organu wyższego stopnia, albo wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, gdyby takiego organu wyższego stopnia nie ma. Rodzi się jednak pytanie, czy skarżącemu lub wnioskodawcy służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ppsa. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie odpowiedź brzmi negatywnie<sup>36</sup>. NSA stwierdził bowiem, że stronie niezadowolonej ze sposobu rozpatrzenia skargi nie służy również skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu<sup>37</sup>. Należy bowiem zwrócić uwagę, że stanowisko to wynika z wcześniejszych ustaleń, że działania organu podejmowane w ramach postępowania skargowego, czy też wnioskowego nie mają formy aktu i czynności z art. 3 § 2 ppsa. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ppsa skargę do sądu administracyjnego można wnieść na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań w przypadkach określonych we wcześniejszych punktach tegoż paragrafu, a dokładniej w pkt 1-4a. Skoro zatem zachowanie organu nie są kwalifikowane do tych aktów i czynności, zatem *a contrario* nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w sprawie skarg i wniosków.

W literaturze przedmiotu, wskazuje się, że takie stanowisko znajduje swoje uzasadnienie w samym celu kontroli społecznej. Jest nim przecież stworzenie jednostce możliwości sprawdzania i oceny działalności administracji wszelakich jej formach, jak również ochrona różnych interesów, przede wszystkim faktycznych, wynikających na tle funkcjonowania różnych podmiotów należących do administracji publicznej. Z tych też powodów obejmowanie prawnych instrumentów dochodzenia prawidłowości aktów administracyjnych i ich weryfikacji w trybie instancyjnym oraz pozainstancyjnym w ramach ogólnego postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego nie jest zasadne<sup>38</sup>.

### **3. Zakres zastosowania i przedmiot skarg i wniosków**

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków ma większy zakres zastosowania niż ogólne postępowanie administracyjne. Art. 3 k.p.a. wyłącza bowiem pewne kategorie

spraw spod zastosowania przepisów kodeksu. Jednakże na mocy § 4 tegoż artykułu, wyłączeń tych nie stosuje się do skarg i wniosków. Przepisy działu VIII k.p.a. stosowane są więc do postępowań w sprawach karnych skarbowych, spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>39</sup>, spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, jak również spraw dotyczących podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Przepisy Kodeksu nie zawierają definicji legalnej ani skargi, ani wniosku. Wskazują jedynie na ich zakres przedmiotowy, choć mamy tu do czynienia jedynie z przykładowym zakresem, gdyż zarówno w art. 227 i 241 k.p.a., użyty jest zwrot „w szczególności”, co wskazuje na katalog otwarty. W związku z tym, zakres przedmiotowy zarówno skarg, jak i wniosków jest szeroki, na co zwraca się uwagę zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Instytucje skarg i wniosków właśnie ze względu na bardzo szeroki zakres podmiotowy (prawo do składania skarg i wniosków służy każdemu), jak i przedmiotowy (mogą dotyczyć każdego rodzaju działalności administracji publicznej, a także podmiotów realizujących zlecone im zadania ze sfery użyteczności publicznej i to niezależnie od formy prawnej tej działalności), są uznawane za *actio popularis*<sup>40</sup>.

Skarga to środek prawny, który stanowi kontrolę następczą. Dotyczy ona bowiem sytuacji zaistniałych w przeszłości. Zawiera ona negatywną ocenę działania organu czy też braku takiego działania<sup>41</sup>. Stanowi przy tym przejaw niezadowolenia<sup>42</sup>. Zgodnie z art. 227 k.p.a. skarga może dotyczyć przede wszystkim zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, jak również naruszenia praworządności, interesów skarżących, czy też przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Ponadto, art. 246 k.p.a. stanowi, że skargę może wnieść wnioskodawca w przypadku niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniesionego przez niego wniosku, jak również, gdy organ przekroczy termin załatwienia wniosku, o czym była mowa wyżej. Przedmiotem skargi zatem mogą być zarówno czynności prawne, jak ogólne czy indywidualne akty administracyjne, w tym decyzje, jak również czynności faktyczne<sup>43</sup>. Poza tym, skarga może dotyczyć braku czynności, czyli beczynności lub zaniechania właściwych organów lub ich pracowników<sup>44</sup>. Przedmiot skargi w tym przypadku został ujęty dość szeroko, co też znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA stwierdził, że przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy<sup>45</sup>.

Wniosek to środek prawny o charakterze prewencyjnym i odnosi się do ewentualnych sytuacji, które mogą mieć miejsce w przyszłości. Powinien on zawierać, w przeciwieństwie do skargi, pozytywną ocenę oczekiwanego postępowania organu, ma ona bowiem na celu udoskonalenie, czy też poprawienie obecnego stanu rzeczy<sup>46</sup>. Przykładowy zakres przedmiotowy wniosku określa art. 241 k.p.a. Wniosek dotyczyć może ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, jak również zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Podobnie, jak w przypadku skargi, wnioski mogą dotyczyć wszelkich czynności faktycznych, prawnych lub też braku tych czynności<sup>47</sup>. Przedmiot wniosku, tak jak zresztą skargi, jest dość szeroki. Jak wskazuje Z. Janowicz może dotyczyć: „usprawnienia obsługi interesantów w okienku pocztowym lub bankowych, usprawnienia komunikacji miejskiej (np. przez zmianę tras lub przystanków autobusów i tramwajów itd.)”<sup>48</sup>. Może również dotyczyć takich spraw jak przykładowo planowanie przestrzenne, sprawne wykonywanie zadań publicznych przy użyciu konkretnych metod. Celem wniosku może być też samo zasygnalizowanie o lokalnych potrzebach lub oczekiwaniach<sup>49</sup>.

Skargi i wnioski są do siebie podobne, zachodzą jednak między nimi pewne różnice. Skarga odnosi się bowiem do czynności, które są w toku lub też zostały już dokonane, jak również przeciw istniejącym sytuacjom, np. w przypadku bezczynności organu. Wniosek natomiast zmierza do usunięcia pewnych nieprawidłowości, uchybień, braków w przyszłości. Ma on znaczenie prewencyjne, profilaktyczne, ma formę inicjatywy obywatelskiej i w przeciwieństwie do skargi wnoszony jest z reguły w interesie społecznym<sup>50</sup>.

#### **4. Organizacja przyjmowania i składania skarg i wniosków**

Zarówno skargę, jak i wniosek składa się do organu właściwego do rozpatrzenia pisma (art. 228 i 242 § 1 k.p.a.). Właściwość organów określają odpowiednio dla skarg art. 229 i 230 k.p.a., zaś dla wniosków art. 242 k.p.a. Art. 229 k.p.a. określa organy właściwe do rozpatrzenia skarg, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jeżeli zatem skarga dotyczy zadań lub działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego właściwym organem jest wojewoda, a także regionalne izby obrachunkowe odnośnie spraw finansowych. W przypadku zaś organów wykonawczych oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej właściwy jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. Stosownym organem do rozpatrzenia skargi jest rada gminy, gdy dotyczy ona wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek

organizacyjnych, jeżeli nie dotyczą zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Podobnie, gdy skarga nie dotyczy tychże zadań organem właściwym jest rada powiatu odnośnie zarządu powiatu, starosty, kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, zaś sejmik województwa w stosunku do zarządu i marszałka województwa. Jeżeli skarga dotyczy zadań lub działalności wojewody obejmujących rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji, organem właściwym będzie właściwy minister, natomiast w pozostałych sprawach Prezes Rady Ministrów. Skarga na inny organ administracji rządowej, organ przedsiębiorstwa państwowego lub inną państwową jednostkę organizacyjną będzie rozpatrywana przez organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór. Organem właściwym, gdy skarga dotyczy ministra jest Prezes Rady Ministrów, a w przypadku organu centralnego i jego kierownika właściwy jest organ, któremu podlega. Odnośnie organizacji społecznych, zgodnie z art. 230 k.p.a. stosownym organem jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a gdy skarga dotyczy organu naczelnego tej organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister, który sprawuje nadzór nad działalnością tejże organizacji. Regulacja w przypadku organów właściwych w przypadku wniosków nie jest tak skomplikowana i kazuistyczna, bowiem art. 242 k.p.a. stanowi, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku, a w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych do organów tej organizacji. Sposoby składania pism i wniosków określa § 5 rozporządzenia. Mogą być bowiem wnoszone w tradycyjnej formie pisemnej, jak również telegraficznie, za pomocą dalekopisu, telefaksu, czy z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Tak, jak w przypadku podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, tak i w tych przypadkach istnieje możliwość wniesienia skargi lub wniosku ustnie do protokołu. Przepis ten jest niejako powtórzeniem art. 63 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania rozporządzenia<sup>51</sup>. W obecnym kształcie nadanym ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>52</sup>, podania nie można wnieść za pomocą dalekopisu, ani przy użyciu zwykłej poczty elektronicznej, a jedynie za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Zwraca się uwagę przy tym, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wniesienie podania w formie dokumenty elektronicznego na dowolny adres elektroniczny organu, czy też jego poszczególnych pracowników jest nieskuteczne<sup>53</sup>. Biorąc jednak pod uwagę uproszczony charakter postępowania skargowego, jak i wnioskowego, stosowanie tego rygoru wydaje się niezasadne<sup>54</sup>. W przypadku skarg i wniosków wystarczy organowi imię, nazwisko albo nazwa w przypadku osób prawnych

i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, a także adres wnoszącego pismo (w przypadku ich braku pismo pozostawia się bez rozpoznania, o czym stanowi § 8 ust. 1 rozporządzenia). Nie ma potrzeby, w tym przypadku, by skargę lub wniosek wniesiony w formie dokumentu elektronicznego opatrywać bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad wynikających z przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>55</sup> lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo przy użyciu innych technologii, za pomocą których podmiot publiczny może umożliwić identyfikację w systemie teleinformatycznym, którego to używa do realizacji zadań publicznych<sup>56</sup>. Ani w kodeksie, ani w rozporządzeniu żaden z przepisów nie wprowadza wymogu by skarga lub wniosek zawierał podpis. Inaczej jednak należy odnieść się do działań podejmowanych przez organ. Zwraca się uwagę, że przede wszystkim w przypadku zawiadomienia, z uwagi na to, że jest zaliczany do dokumentów urzędowych, to należy zachować wymogi formalne i powinno ono być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym<sup>57</sup>. Taki też wymóg wprowadza art. 238 § 1 k.p.a. Podkreślenia wymaga to, że takie doręczenie jest możliwe tylko gdy zostaną spełnione wymogi z art. 39<sup>1</sup> k.p.a.<sup>58</sup>. Organ prześle zatem zawiadomienie w formie dokumentu elektronicznego na wskazany przez skarżącego lub wnioskodawcę adres elektroniczny, gdy złoży skargę lub wniosek w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, wystąpi do organu o takie doręczenie albo wyrazi zgodę na taki sposób doręczenia.

Należy zwrócić uwagę na to, że podmioty mogą składać skargi lub wnioski bezpośrednio. Mogą jednak to czynić za pośrednictwem prasy, radia, telewizji, jak i organizacji społecznych. Podmioty te stają się wówczas swoistym pośrednikiem między skarżącym, czy też wnioskodawcą a właściwym organem. Sytuacje takie reguluje rozdział 4 działu VIII k.p.a.

Organizację przyjmowania skarg i wniosków określa wspomniane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów. Zgodnie z § 3 przyjmowanie skarg i wniosków, jak i koordynowanie ich rozpatrywania jest zadaniem wyodrębnionej komórki organizacyjnej lub pracowników imiennie wyznaczonych. W siedzibie danej jednostki organizacyjnej umieszcza się informację w widocznym miejscu, która to wskazuje komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Przyjmowanie zainteresowanych podmiotów w sprawie skarg i wniosków odbywa się w ustalonych przez organ dniach i godzinach, o czym stanowi art. 253 § 1 k.p.a. Przynajmniej raz w tygodniu obowiązani są do przyjmowania zainteresowane osoby kierownicy organów lub wyznaczeni

przez nich zastępcy. Dni i godziny przyjęć powinny one być jednak tak wyznaczone by odpowiadały potrzebom społeczeństwa, przy czym co najmniej raz w tygodniu odbywać się po godzinach pracy organu<sup>59</sup>. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie organu i jednostkach organizacyjnych mu podporządkowanych (art. 253 § 2, 3 i 4 k.p.a.). Zwrócić uwagę należy, że art. 253 k.p.a. posługuje się zwrotem „przyjmowanie obywateli”. Biorąc pod uwagę przepisy Konstytucji i art. 221 k.p.a., który jest niejako jego powtórzeniem, zapis ten potraktować należy w kategorii *lapsusu* ustawodawcy. Nie ma bowiem żadnego *ratio legis* przemawiającego za tym, by uznać, że prawo składania skarg i wniosków przysługuje każdemu, zaś organy przyjmują w swoich siedzibach w tych sprawach jedynie obywateli.

Przepis art. 254 k.p.a. nakłada na organy obowiązek rejestracji i przechowywania pism i innych dokumentów związanych z wnoszonymi do nich skargami i wnioskami. Sposób w jaki ma to miejsce ma ułatwiać kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, bowiem nad przyjmowaniem i załatwianiem tychże pism jest sprawowana kontrola i nadzór w trybie przepisów rozdziału 6 działu VIII k.p.a. Organy, którym zostały powierzone kontrola i nadzór dokonują okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków nie rzadziej niż raz na dwa lata. Celem zaś jest dążenie do usunięcia przyczyn skarg, zaś w przypadku wniosków, do pełnego ich wykorzystania by polepszyć działalność organów (art. 259 k.p.a.).

Skarga powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, o czym stanowi art. 237 k.p.a. Inny termin jest przewidziany, gdy skarga została wniesiona przez posła na Sejm, senatora lub radnego we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby. W takiej sytuacji powinni zostać zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy załatwienie skargi wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Tak samo jest to uregulowane w odniesieniu do wniosku (art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1, art. 244 § 2 i art. 247 w zw. z art. 237 § 2 k.p.a.). Zawiadomienie w obu przypadkach jest czynnością materialno-techniczną<sup>60</sup>, od której nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, o czym była wcześniej mowa. Zawiadomienie takie powinno zawierać oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. W przypadku zawiadomienia w postaci dokumentu elektronicznego wymagany jest bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpis osobisty. Zawiadomienie o odmownym

załatwieniu skargi lub wniosku powinno zawierać także uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, że ponowne ich wniesienie, jeżeli wykazano ich bezzasadność, a skarżący lub wnioskodawca nie wskażą nowych okoliczności to organ może podtrzymać swoje wcześniejsze stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego (art. 238 i 247 w zw. z art. 238 k.p.a.).

Jak zwrócono uwagę w literaturze, ustawodawca w przepisach rozdziału 2 i 3 działu VIII, odnoszących się odpowiednio do skarg i wniosków różnicuje rozpatrywanie sprawy, od jej załatwienia. Rozpatrywanie bowiem to szereg czynności podejmowanych przez organ w celu rozpatrzenia skargi<sup>61</sup>. W przypadku bezzasadności skargi organ oddala ją, zaś jeżeli ma swoje uzasadnione podstawy kwalifikuje ją, czyli wyznacza sposób jej merytorycznego załatwienia. Sama kwalifikacja stanowi tylko sposób załatwienia konkretnej skargi i kończy postępowanie skargowe, nie jest natomiast załatwieniem sprawy będącej przedmiotem wniosku<sup>62</sup>. Różnica polega na tym, że rozpatrzenie polega jedynie na rozpoznaniu sprawy i wyborze sposobu jej załatwienia, zaś załatwienie polega uwzględnieniu lub nie uwzględnieniu zarzutu, postawionego w skardze<sup>63</sup>. W przypadku załatwienia skargi organ może je więc zwrócić, odrzucić lub oddalić albo określić sposób jej merytorycznego załatwienia<sup>64</sup>. Stąd też w literaturze wskazuje się na kolejne rozróżnienie, a mianowicie: załatwienie skargi w znaczeniu formalnym i materialnym<sup>65</sup>. Załatwienie skargi w znaczeniu formalnym odbywa się w ramach postępowania skargowego. Załatwienie skargi w znaczeniu materialnym wymaga zastosowania przepisów materialnoprawnych i zazwyczaj uruchomienia odrębnego postępowania<sup>66</sup>. Przyjmuje się również podział na załatwienie skargi i załatwienie sprawy<sup>67</sup>, co odpowiada wcześniejszemu rozróżnieniu na załatwienie skargi w znaczeniu formalnym i materialnym. W przypadku załatwienia materialnego organ może wydać np. decyzję administracyjną, polecenie służbowe, czy też zarządzenie wewnętrzne<sup>68</sup>. Powyższe uwagi dotyczą również postępowania wnioskowego. Zatem zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, dotyczy jedynie ich załatwienia w znaczeniu formalnym, a nie materialnym. Inaczej mówiąc jest on jedynie zawiadamiany o dokonanej przez organ wspomnianej już wyżej kwalifikacji.

## 5. Podsumowanie

W demokratycznym państwie prawnym władza publiczna nie może działać dowolnie, nie może też działać we własnym interesie (dla siebie i dla własnych celów), ale jest zorientowana na realizację celów i interesów o charakterze publicznym w postaci zarówno praw podmiotowych i interesów poszczególnych jednostek, ale także tych

interesów zbiorowych. Dlatego też tak istotne jest zapewnienie społeczeństwu uczestnictwa w procesie kontrolowania władzy publicznej<sup>69</sup>. Możliwość takiego kontrolowania stwarza m.in. instytucja skarg i wniosków. Wszczęcie postępowania skargowego czy też wnioskowego stanowi kontrolę przede wszystkim z tego względu, że powoduje uruchomienie postępowania, w wyniku którego mamy do czynienia z weryfikacją zachowania organu. W przypadku skarg mogą spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego, zarówno w trybie zwykłym, jak i nadzwyczajnym. W wyniku wszczęcia takiego postępowania, może okazać się, że rozstrzygnięcie wydane przez organ jest wadliwe i prowadzić do jego zmiany, a nawet uchylecia. Jak przypada na kontrolę, podmiot kontrolujący nie ma uprawnień do władczej ingerencji w działanie kontrolowanego podmiotu, może jedynie wskazać zauważone uchybienia, co najwyraźniej uwidacznia się w przypadku skarg. To właśnie za ich pomocą określone podmioty mogą wskazywać organowi spostrzeżone nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. O sposobie załatwienia zarówno skargi i wniosku podmiot skarżący, czy też wnioskujący jest jedynie zawiadamiany. W przypadku negatywnego rozpatrzenia nie ma możliwości wpłynięcia na organ, by ten postąpił zgodnie z wolą podmiotu.

<sup>1</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378.

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 452.

<sup>3</sup> J. Boć, op. cit., s. 378.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 454.

<sup>5</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 155-172.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 266-268.

<sup>9</sup> J. Boć, op. cit., s. 411.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 411-414.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 267 t.j. z późn. zm.; dalej: k.p.a., Kodeks.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 46; dalej: rozporządzenie.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2011 r. II SA/Sz 1098/10.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.

<sup>17</sup> K. Wojciechowska, *Skargi i wnioski*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 872.

<sup>18</sup> M. Jaśkowska, *Skargi i wnioski*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1154.



- <sup>19</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 525-526.
- <sup>20</sup> Ibidem; co do zwrotu „powinien” użytego w art. 234 pkt 2 patrz komentarz do art. 89 k.p.a., poz. 2.
- <sup>21</sup> Ibidem.
- <sup>22</sup> J. Borkowski, *Skargi i wnioski*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 758.
- <sup>23</sup> Wyrok z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2425/13. Por. też wyrok NSA z 10 czerwca 1988 r., sygn. akt IV SA 35/88, w którym przyjął, że „potraktowanie przez organ administracji publicznej zgodnych wniosków stron o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jako wniosków o wznowienie postępowania oznacza, że organ wydał decyzję w innej sprawie niż wnioskowana przez strony, co powoduje obowiązek uwzględnienia przez NSA skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.”. Z tego orzeczenia można wysnuć postulat, że w przypadku, gdy organ zastosował inny środek weryfikacji niż wskazany przez stronę stanowi to rażące naruszenie prawa i w konsekwencji na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. prowadzi do nieważności wydanego w takiej sprawie rozstrzygnięcia.
- <sup>24</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, z późn. zm.
- <sup>25</sup> W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4 (37), s. 9-25.
- <sup>26</sup> M. Jaśkowska, op. cit., s. 1156.
- <sup>27</sup> Z. Janowicz, op. cit., s. 533- 534.
- <sup>28</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 737.
- <sup>29</sup> M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 323-356.
- <sup>30</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.; dalej: ppsa.
- <sup>31</sup> Postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r., II OSK 2783/13.
- <sup>32</sup> Postanowienie z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 318/13.
- <sup>33</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r. IV SA/Wa 984/08, w którym sąd uznał, że niedopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nawet gdy przyjmuje ono postać uchwały Rady Gminy.
- <sup>34</sup> Uzasadnienie do postanowienia z dnia 1 czerwca 2010 r., I OW 30/10.
- <sup>35</sup> Takie też stanowisko zajął WSA w Opolu. W postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Op 551/07 stwierdził bowiem, że „postępowanie skargowe w rozumieniu przepisów k.p.a. jest jednoinstancyjne i nie ma w nim miejsca na środki zaskarżenia. Jeśli jednak obywatel jest niezadowolony ze sposobu załatwienia sprawy przez organ, może złożyć skargę na działalność tego właśnie organu”.
- <sup>36</sup> Tak: M. Jaśkowska, op. cit., s. 1158, R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1192; K. Wojciechowska, op. cit., s. 896.

- <sup>37</sup> Wspomniane już postanowienie z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 318/13. Tak również m.in. w postanowieniu z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 2019/10, w postanowieniu z dnia 18 lutego 1997 r., sygn. akt III SAB 1/97.
- <sup>38</sup> J. Jagielski, op. cit., s. 155-172.
- <sup>39</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613.
- <sup>40</sup> M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 323-356.
- <sup>41</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 526.
- <sup>42</sup> K. Wojciechowska, op. cit., s. 868.
- <sup>43</sup> Z. Janowicz, op. cit., s. 520.
- <sup>44</sup> Ibidem.
- <sup>45</sup> Postanowienie z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2415/11. Tak też w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 717/12.
- <sup>46</sup> H. Knysiak- Molczyk, op. cit., s. 527.
- <sup>47</sup> Z. Janowicz, op. cit., s. 533-534.
- <sup>48</sup> Ibidem.
- <sup>49</sup> M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska- Frankiewicz, op. cit., s. 323-356.
- <sup>50</sup> Z. Janowicz, op. cit., s. 533-534.
- <sup>51</sup> R. Kędziora, op. cit., s. 1175.
- <sup>52</sup> Dz.U. Nr 40, poz. 230.
- <sup>53</sup> G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 99-125.
- <sup>54</sup> R. Kędziora, op. cit., s. 1175; podobnie też G. Sibiga, op. cit., s. 99-125.
- <sup>55</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm.
- <sup>56</sup> Zob. art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a.
- <sup>57</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 162-166.
- <sup>58</sup> Ibidem.
- <sup>59</sup> Na co też zwracają uwagę organy sprawujące nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 lutego 2008 r., NK.II.AŁ.0911-42/08, LEX nr 361831.
- <sup>60</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 762.
- <sup>61</sup> J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 136-174.
- <sup>62</sup> Ibidem.
- <sup>63</sup> Ibidem.
- <sup>64</sup> B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 40-42.
- <sup>65</sup> J. Lang, op. cit., s. 136-174.
- <sup>66</sup> Ibidem.
- <sup>67</sup> B. Banaszak, op. cit., s. 40-42.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> J. Jagielski, op. cit., s. 155-172.

## Bibliografia

### Źródła

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 lutego 2008 r., NK.II.AŁ.0911-42/08, LEX nr 361831.

### Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.

Chróścielewski W., *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4 (37).

Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001.

*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

*Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.

*Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.

Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

Stahl M., Tarno J.P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego,

Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. Nr 5, poz. 46.

**Orzecznictwo:**

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1988 r., sygn. akt IV SA 35/88.

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r. I OSK 2425/13.

Postanowienie NSA z dnia 18 lutego 1997 r. III SAB 1/97.

Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r. I OW 30/10.

Postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r. II OSK 2019/10.

Postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2012 r. I OSK 2415/11.

Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r. I OSK 717/12.

Postanowienie NSA z dnia 12 marca 2013 r. I OSK 318/13.

Postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r. II OSK 2783/13.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2011 r. II SA/Sz 1098/10.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Op 551/07.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r. IV SA/Wa 984/08.

**Angelika Kurzawa:** studentka V roku prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Obszar zainteresowań obejmuje przede wszystkim prawo administracyjne i postępowanie administracyjne, jak również postępowanie sądownoadministracyjne. W kręgu zainteresowań pozostają także prawo energetyczne i publiczne prawo gospodarcze. Odbyła praktyki w Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. E-mail: angelikakurzawa@yahoo.com

---





Agata Lizak, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysław-Rzeszów,  
Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie

## **Polityka kulturalna gmin ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki gmin uzdrowiskowych**

### **Cultural Policy of Municipalities - Peculiarity of Spa Towns**

przesłanie tekstu 13 lipca 2015 r., ocena 7 października 2015 r.

#### **Abstrakt**

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia teoretyczne z zakresu polityki kulturalnej gmin, a zwłaszcza gmin posiadających status gmin uzdrowiskowych. Na początku poruszono problem ogólnych uwarunkowań prowadzenia polityki kulturalnej w jednostkach samorządowych najniższego szczebla. Omówiono zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe podstawy gminnych kompetencji w zakresie kultury. Wspomniano także o aktach prawa międzynarodowego oraz ważniejszych postanowieniach dokumentów niższej rangi. Następnie poruszono temat podstaw dla prowadzenia polityki kulturalnej w gminach uzdrowiskowych. By ukazać ich specyfikę w tym zakresie, omówiono nie tylko aktualny stan prawny, ale także aspekt historyczny. Ponadto, tekst porusza temat propozycji względem przyszłego prawa.

**Słowa kluczowe:** polityka kulturalna, gmina, gmina uzdrowiskowa

#### **Abstract**

The article shows chosen theoretical problems of cultural policy in communities, exceptionally those that have a health resort status. At the beginning, the text concerns about general causation of leading cultural policy by the smallest local government units. Both constitutional and statutory grounds of communities' competences in cultural issues were presented. Also, some international law acts and major documents of lower rank were mentioned. Next, the article touches a problem of cultural policy legal grounds in health resort communities. To show their specificity, not only was a present legal status shown, but also an historical aspect of this question. Moreover, the text concerns about some propositions for future legislator.

**Keywords:** cultural policy, community, health resort community

## 1. Wstęp

Polityka kulturalna to istotna i mająca długą tradycję sfera działalności najniższych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania z nią związane należą do zadań własnych gminy, określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Stanowiący o tym przepis znajduje oparcie zarówno w normach konstytucyjnych, jak i w normach prawa międzynarodowego. Dokumenty mniejszej rangi również poruszają problematykę polityki kulturalnej i jej główne założenia – co jednak ciekawe, nie zawsze prezentują linię zgodną z przeważającą koncepcją decentralizacji. Mimo to, choć wciąż istnieją sprawy zarezerwowane dla szczebla centralnego, działalność gmin wydaje się na tym polu dominować.

Na szczególne potraktowanie zasługuje specyfika polityki kulturalnej w gminach uzdrowiskowych. Z jednej strony bowiem, na podstawie odesłania zawartego w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych<sup>2</sup>, wykonują one wszystkie zadania przewidziane we wspomnianej już ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a więc także zadania z zakresu polityki kulturalnej. Z drugiej zaś – jej realizacja wykracza w nich poza podstawowe zadanie gmin, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>3</sup>. Całoroczny ruch turystyczny sprawia bowiem, że adresatem przedsięwzięć kulturalnych są przede wszystkim kuracjusze, w związku z czym polityka kulturalna powinna zwracać uwagę nie tylko na potrzeby stałych mieszkańców<sup>4</sup>. Z kolei sprawna i kreatywna realizacja zadań gminy w tej sferze stanowić może skuteczne narzędzie promocji miejscowości uzdrowiskowych, co w gminach nastawionych na zyski z turystyki pełni niebagatelną rolę.

W artykule skupiono się więc na aspekcie teoretycznym omawianego zagadnienia. Przeanalizowano przede wszystkim podstawy prawne prowadzenia przez gminy polityki kulturalnej. Choć najwięcej miejsca poświęcono rozważaniom na temat aktualnego stanu prawnego, to nie pominięto również uwag na temat dawnych rozwiązań, jak również ewentualnych pożądaných zmian. Do osobnego opracowania pozostawiono zaś szersze omówienie funkcjonowania norm dotyczących polityki kulturalnej w praktyce.

## 2. Polityka kulturalna jako sfera działania samorządu terytorialnego

Polityka kulturalna jest polityką publiczną, gdyż „realizuje zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej lub też całego społeczeństwa”<sup>5</sup>, a jej przedmiotem są „dobra, które nie mają charakteru cech towaru stanowiącego przedmiot obrotu gospodarczego, a korzystanie z nich przez jednych nie pomniejsza

możliwości drugich”<sup>6</sup>. Mówiąc o niej, należy więc mieć na uwadze nie tylko działania organów państwa, ale także samorządu terytorialnego. Rozpoczęty w wyniku transformacji proces decentralizacji władzy publicznej dotyczył bowiem wielu dziedzin życia społecznego, w tym również kultury.

Pogląd, że decyzje dotyczące szeroko pojętej kultury powinny zapadać jak najbliżej obywateli, ma jednak dłuższą historię. Przykładowo, art. 3 Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>7</sup> stanowił, że „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Współcześnie, także mówiąc o polityce kulturalnej gmin można odwołać się do przepisów najwyższej rangi, tj. przepisów konstytucyjnych<sup>8</sup>, w myśl których zasada pomocniczości ujęta już w preambule nie jest ograniczona do konkretnych sfer działania (obejmuje więc także kulturę), a decentralizacja władzy publicznej w art. 15 ustawy zasadniczej została wprost podniesiona do rangi zasady ustrojowej. Jej konkretyzacją są z kolei przepisy zawarte w rozdziale VII konstytucji, poświęconym zagadnieniu samorządności. Kluczowe jest w tym wypadku postanowienie art. 163, według którego „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Z kolei art. 166 ust. 1 Konstytucji głosi, że działalność gminy w ramach wykonywania zadań własnych ma być ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb wspólnoty.

Przepisy gwarantujące podział kompetencji między organy państwa a samorząd weszły jednak w życie wcześniej niż obecnie obowiązująca Konstytucja, gdyż wraz z przywróceniem samorządu gminnego. Art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że do zadań własnych gminy należą sprawy kultury, przy czym ustawodawca wyróżnił tu w szczególności sprawy bibliotek gminnych, innych placówek upowszechniania kultury, a także – na mocy nowelizacji z 2003 r.<sup>9</sup> – ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Szczegółowy zakres zadań w tym zakresie omówiono w innych ustawach, czego reprezentatywnym przykładem jest chociażby ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>10</sup> (która m.in. nakłada na gminy obowiązek prowadzenia co najmniej jednej biblioteki publicznej) czy ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (mocą której do rady gminy należy m.in. decyzja w sprawie utworzenia parku kulturowego). Istotne z punktu widzenia funkcjonowania samorządów jest także to, że do zakresu polityki kulturalnej zalicza się nie tylko rozwój instytucji kultury, twórczości artystycznej czy upowszechnianie dóbr kultury, ale także wykorzystanie walorów kulturalnych danej jednostki w celach marketingowych<sup>11</sup>. Takie



ujęcie sprawia zaś, że polityka kulturalna obejmuje – spośród katalogu zadań własnych gminy – także część promocji gminy ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 18.

Decentralizację w omawianej sferze próbowano – w latach dziewięćdziesiątych – wzmocnić innymi sposobami, m.in. poprzez wyznaczenie kierunków działania w polityce kulturalnej w rządowym dokumencie z 1993 roku. Stwierdzono w nim, że „prowadzona przez państwo polityka kulturalna powinna sprzyjać rozwojowi demokracji, społeczeństwa obywatelskiego”<sup>12</sup>. Takim celom niewątpliwie służy zaś przekazanie kompetencji na niższe szczeble władzy.

W praktyce zauważa się jednak niekonsekwencję w przeprowadzaniu procesu decentralizacji na płaszczyźnie polityki kulturalnej<sup>13</sup>. Zwraca się uwagę na niesamodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego czy pozostawienie wielu kompetencji w rękach administracji resortowej. Również deklaracje władz nieraz stoją w sprzeczności z założeniami subsydiarności czy decentralizacji. Przykładem były rządowe opracowania z 1995 r. zaznaczające, że polityka kulturalna stanowi zadanie państwa, ze szczególną rolą organów centralnych. Źródłem takiego braku spójności poszukuje się m.in. w przeszłości, na co wskazuje widoczna różnica między państwami postkomunistycznymi, w których pozycja ministerstw kultury jest bardzo silna, a państwami Europy Zachodniej, gdzie sprowadza się ona do określania kierunków polityki kulturalnej<sup>14</sup>. *De lege ferenda*, wprowadzenie takich rozwiązań proponuje się również w Polsce<sup>15</sup>. Należy wszakże przyznać, że mimo tych trudności aktywność samorządów na polu kultury w porównaniu z aktywnością państwa nie jest mała. Świadczyć o tym może chociażby fakt, że stosunkowo szybko – bo już w roku 1996 – wydatki gminne przeznaczone na kulturę przekroczyły wydatki budżetu państwa na ten cel<sup>16</sup>. Taka sytuacja utrzymuje się do dzisiaj, gdyż w budżecie państwa na cele związane z kulturą przeznaczają się zwykle mniej niż jeden procent, podczas gdy w przypadku gmin odsetek ten jest kilkakrotnie wyższy (przykładowo w 2015 r. było to ok. 3,6%, a i tak jest to najniższy wskaźnik od lat<sup>17</sup>).

Warto zauważyć, że realizowanie zadań polityki kulturalnej na szczeblu samorządowym ma wsparcie w postanowieniach dokumentów międzynarodowych. Warto odwołać m.in. do założeń polityki kulturalnej przyjętych w 1998 r. na zakończenie konferencji UNESCO w Sztokholmie, gdzie przyjęto jedno z postanowień o treści: „W świecie współzależności należy tworzyć politykę kulturalną równolegle na różnych szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym”<sup>18</sup>. Podobne postanowienia zawiera uchwalona w 2005 r. Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności wyrazu kulturowego, w której zaleca się „uświadamianie jej [kultury – przyp. autorki] wartości na płaszczyźnie lokalnej, krajowej i międzynarodowej”<sup>19</sup>. Również

akty prawa unijnego ukierunkowują działalność samorządów, zachęcając chociażby do podjęcia współpracy z innymi państwami<sup>20</sup>.

### 3. Polityka kulturalna a gminy uzdrowiskowe

O tym, że dobrze prowadzona polityka kulturalna może przyciągnąć kuracjuszy, przekonano się już w XIX wieku, kiedy osoby przybywające „do wód” w celu ściśle leczniczym stawały się paradoksalnie mniejszością. Już wtedy promocja uzdrowisk opierała się nie tylko na chwaleeniu skuteczności w uśmierzaniu rozmaitych dolegliwości, a wspominano także o szeroko pojętej infrastrukturze kulturalnej. Dowodem na to mogą być ówczesne artykuły z gazet, gdzie – m.in. – Busko-Zdrój przedstawiano jako miejsce, gdzie znajduje się „teatr (...) i sala do zebrań wieczornych, w której często odbywają się bale” (taki opis można było odnaleźć w czasopiśmie „Kłosa” z 1869 r.)<sup>21</sup>.

Dziś również na walory turystyczne uzdrowisk wpływają nie tylko zasoby naturalne, klimatyczne, krajobrazowe czy też infrastruktura hotelowa i gastronomiczna. Choć to one – również pod względem prawnym – stanowią warunek *sine qua non* powstania i funkcjonowania uzdrowiska, to w warunkach konkurencyjności na polu turystyki ważne jest również stworzenie zaplecza kulturalnego, pozwalającego kuracjom i turystom ciekawie wykorzystać wolny czas<sup>22</sup>. Specyficzna kultura miejscowości uzdrowiskowych, wytworzona na przestrzeni dziejów m.in. dzięki popularności kurortów wśród artystów, dziś jest dostrzegana jako potencjał do wykorzystania, podobnie jak lokalny folklor regionów, w jakich usytuowane są uzdrowiska<sup>23</sup>. Co prawda, według badań przeprowadzonych w 2005 r. przez Instytut Turystyki w Krakowie Sp. z o.o. oraz Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP, jedynie około 2,3 % turystów przybywa do uzdrowisk w celu ściśle związanym w kulturą<sup>24</sup>, to oferta gmin uzdrawiskowych w tym zakresie jak najbardziej może odpowiadać również potrzebom osób, które do uzdrawiska przyjechały w celu leczniczym czy wypoczynkowym. O ile bowiem stan zdrowia czy stan zmęczenia stanowią czynniki wewnętrzne wpływające na decyzję o wyjeździe do kurortu (tzw. „popychanie”), o tyle możliwość spędzenia czasu wolnego – a w tym z pewnością mieści się możliwość skorzystania z dobrodziejstw kulturalnych – jest ważnym czynnikiem zewnętrznym (tzw. „przyciąganie”) i w dużej mierze może wpłynąć na wybór takiej a nie innej miejscowości będącej celem podróży<sup>25</sup>. To zaś wskazuje na ważny aspekt polityki kulturalnej, jakim jest przyczynianie się jej do promocji danej gminy. Jest to istotne zwłaszcza biorąc pod uwagę, że jako jedną z przyczyn słabszego niż niegdyś rozwoju uzdrawisk<sup>26</sup> podaje się brak należytej reklamy usług proponowanych w danym uzdrawisku, która to reklama jest niezbędna by wyróżnić

się na coraz szerszym rynku usług zdrowotnych<sup>27</sup>. Miejscowości uzdrowiskowe, w których brak obiektów będących miejscami życia kulturalnego, uznaje się za te o niższym standardzie<sup>28</sup>.

Szczególne role miejscowości uzdrowiskowych w zakresie polityki kulturalnej bywała także dostrzegana przez ustawodawcę. Obowiązująca za czasów wielkiego rozkwitu polskich kurortów ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach<sup>29</sup> w art. 35 wspominała, że do zadań wydziału wykonawczego (zarządu) komisji uzdrowiskowej należało m.in. „prowadzenie przedsięwzięć, mających na celu kulturalne rozrywki gości kuracyjnych oraz wydawanie na nie zezwoleń przedsiębiorcom prywatnym dla przedstawienia władzom policyjnym do ostatecznej decyzji, oraz reklamowanie uzdrowiska”. Ponadto, wzmianka o kulturze znajdowała się także w art. 40, który ustanawiał fundusz kuracyjny wraz z enumeratywnym określeniem wpływów: jedno ze źródeł finansowania stanowiły „opłaty od widowisk, zabaw, koncertów, itp”. Jak widać, już w dwudziestoleciu międzywojennym politykę kulturalną uznawano zarówno za skuteczne narzędzie promocyjne (pośrednio świadczy o tym ujęcie w jednym punkcie art. 35 prowadzenia działalności kulturalnej z kompetencją do reklamowania miejscowości), jak i za sposobność do zwiększenia dochodów uzdrowiska. Również w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym<sup>30</sup> mowa jest o działalności rad narodowych miejscowości uzdrowiskowych – w myśl art. 4 ust. 2 ustawy do ich zadań należy m.in. „zaspokajanie potrzeb kuracjuszków, wczasowiczów i turystów w zakresie potrzeb (...) kulturalnych (...)”. Z kolei art. 13, regulujący kwestię przeznaczania wpływów z opłaty uzdrowiskowej, zwraca uwagę na szczególną konieczność wydatkowania funduszy pochodzących z tego źródła na „zapewnienie porządku, higieny, estetyki i innych warunków niezbędnych dla zaspokajania potrzeb kulturalnych”. Również funkcjonujące w tamtych czasach Państwowe Przedsiębiorstwa Uzdrowiskowe w wydawanych rozporządzeniach przewidywały obowiązek powołania w uzdrowisku Zakładu Kulturalno-Oświatowego, w którym pracować mieli wykwalifikowani instruktorzy k.o. Poza celami *stricte* rozrywkowymi, do jakich zaliczyć należy organizowanie przez nich wieczorków zapoznawczych czy rozmaitych konkursów, do ich zadań należało również sprowadzanie do miejscowości uzdrowiskowych artystów i zespołów estradowych<sup>31</sup>.

Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych nie zawiera bezpośrednich odwołań do prowadzenia polityki kulturalnej przez gminy uzdrowiskowe, co *prima facie* można by uznać za regres w stosunku do poprzednich uregulowań. Regres to jednak dosyć pozorny, gdyż w rzeczywistości gminy uzdrowiskowe

i działające w nich komisje uzdrowiskowe niejednokrotnie do swoich zadań i celów zaliczają kwestie związane z działalnością celem zaspokojenia kulturalnych potrzeb kuracjuszy i turystów<sup>32</sup>. Nie jest to z ich strony dobrowolne poszerzanie katalogu wyznaczonych przez ustawodawcę zadań, gdyż ich katalog nie został zamknięty – świadczy o tym użycie zarówno w art. 46, jak i w art. 47, sformułowania „w szczególności”. Zdarza się ponadto, że komisja uzdrowiskowa łączona jest z komisją, której zadaniem jest zajmowanie się kwestiami kulturalnymi<sup>33</sup>. Ponadto, ustawa zawiera pewne – zrozumiałe dla celów funkcjonowania miejscowości uzdrowiskowych – ograniczenia odnoszące się także do działalności kulturalnej gminy. W myśl art. 38a, wymieniającego zakazy dotyczące określonych sfer w najściślejszej strefie ochrony uzdrowiskowej, a więc w strefie „A”, zabrania się organizowania imprez masowych, które mogłyby zakłócać proces leczenia uzdrowiskowego czy też rehabilitacji uzdrowiskowej, jak również działalności rozrywkowej naruszającej ciszę nocną (wyznaczoną w godzinach od 22.00 do 6.00). Nie jest to jednak zakaz bezwzględny – dopuszcza się organizowanie imprez wymienionych w harmonogramie imprez gminnych. Za zapis na rzecz kultury można uznać ograniczenie zakazu prowadzenia targowisk, wyłączając zeń punkty sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych i produktów regionalnych – pośrednio wpływać to może na promocję lokalnego dziedzictwa.

*De lege ferenda*, raczej nie spotyka się w propozycjach zmian ustawy uzdrowiskowej, ferowanych m.in. przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP<sup>34</sup> (SGU RP), koncepcji podkreślenia kwestii kulturalnych jako mających szczególne znaczenie dla uzdrowiska. Uregulowania zawarte w ustawie z 1990 r. uważa się więc za wystarczające, co zresztą zdaje się znajdować odzwierciedlenie w praktyce. Jednak wobec niejednoznacznego w stosunku do specyfiki gmin uzdrowiskowych (jak zresztą również innych gmin o walorach turystycznych) przepisu stanowiącego, że istotą zadań własnych gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, można by rozważyć zaliczenie, wzorem chociażby ustawodawstwa z czasów międzywojnia, niektórych kwestii z zakresu polityki kulturalnej do zadań szczególnych i specyficznych dla kurortów. Również w kontekście propozycji dotyczących zmian polegających na ustaleniu obligatoryjnego składu komisji uzdrowiskowych (które miałyby składać się nie z radnych, a ze specjalistów z dziedzin kluczowych dla funkcjonowania uzdrowiska) można przemyśleć, czy nie rozszerzyć by proponowanego katalogu o osoby związane z kulturą, przygotowane do jej promowania. Warto także przypomnieć, że w przypadku jednego z projektów ustawy uzdrowiskowej z końca lat dziewięćdziesiątych postulowano, by w skład wspomnianej komisji obowiązkowo wchodził architekt gminny – a to osoba, która ze względu na swoje funkcje

z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego miałyby wpływ także na kulturę w aspekcie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami<sup>35</sup>.

Trzeba ponadto pamiętać, że za swoje odpowiedzi dla przyszłego ustawodawcy służyć mogą rozwiązania stosowane w innych krajach. Jeśli chodzi o kwestie związane z polityką kulturalną w uzdrowiskach, ciekawe jest odniesienie prawoporównawcze do jednej z niemieckich związkowych ustaw. Wśród dodatkowych wymagań dla gmin chcących zyskać status kurortu wymienia ona istnienie oferty kulturalnej, o tyle specyficznej, że zachęcającej do dbania o zdrowie i aktywności fizycznej. Innym warunkiem jest utrzymanie infrastruktury takiej jak zabytki oraz inne miejsca dla zwiedzających, a także stworzenie oferty zapewniającej rozrywkę kuracjom i wczasowiczom<sup>36</sup>.

#### 4. Zakończenie

Choć polityka kulturalna nie zajmuje pierwszoplanowej pozycji w zestawie zadań gminy (świadczy o tym chociażby względnie niewielki, bo wynoszący do kilku procent odsetek środków budżetowych przeznaczanych na jej cel), to jednak stanowi dziedzinę niewątpliwie ważną dla lokalnych wspólnot. Jej roli nie sposób nie docenić – odpowiednio prowadzona, przyczynia się do kształtowania wartościowych postaw i zainteresowań, integruje społeczność, a także pomaga w promocji gminy na zewnątrz. Ten potencjał wydaje się być coraz bardziej doceniany, o czym świadczą chociażby wzrastające w ciągu ostatnich kilkunastu lat wydatki gminne w przeliczeniu *per capita* ponoszone właśnie na cele kulturalne<sup>37</sup>. Jednocześnie – pomimo że konieczne jest zachowanie pewnych kompetencji dla szczebla centralnego – zauważa się potrzebę kontynuowania procesu decentralizacji polityki kulturalnej. To z kolei umożliwi pełniejsze promowanie lokalnego folkloru i lepsze dopasowanie podejmowanych działań do potrzeb mieszkańców i miejscowych realiów.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym dotyczy wszystkich gmin, jednak w przypadku polityki kulturalnej pewną specyfiką odznaczają się gminy nastawione na turystykę, w tym wyodrębnione ustawą z 2005 r. gminy uzdrowiskowe. Mimo że obecnie ustawodawca nie wyróżnia szczególnych zadań w zakresie kultury, jakie miałyby należeć do wspomnianych gmin, to jednak spojrzenie w przeszłość pokazuje, że działalność kulturalna w tego typu ośrodkach nie była pomijana na płaszczyźnie prawnej. Jednak i dziś, mimo że bez szczególnego umocowania w prawie, polityka kulturalna gmin uzdrowiskowych wydaje się być prężniejsza niż gmin nie posiadających takiego statusu. Choć są to często działania kierowane przede wszystkim do turystów i kuracjuszy, to niewątpliwie beneficjentami takiego stanu rzeczy są się także stali mieszkańcy gminy.

Ewentualne zmiany w prawie, polegające na podkreśleniu roli polityki kulturalnej i włączenia związanych z nią niektórych kompetencji w ramy chociażby komisji uzdrowiskowej bądź na potraktowaniu wzorem niemieckim odpowiedniej bazy kulturowej jako warunku niezbędnego dla uzyskania statusu uzdrowiska zapewne jeszcze wzmocniłyby rolę czynników kulturowych w kształtowaniu wizerunku kurortu. Należy jednak podkreślić, że i bez tych regulacji władze gmin uzdrowiskowych w większości zdają sobie sprawę z wagi zagadnienia, a coraz większa konkurencyjność na polu rywalizacji o kuracjuszy sprawia, że atrakcyjna oferta kulturalna może być tym, co ostatecznie przekona do odwiedzenia miejscowości.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 16 poz. 95, tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 651, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dowodem na to może być chociażby kształt strony internetowej Gminy Muszyna. Wydzielono tam osobne zakładki „strefa turystyczna”, w której są publikowane informacje mogące zainteresować turystów (i tu jest mowa o kulturze) i „strefa miejska”, gdzie z kolei omawia się wewnętrzne sprawy gminy. Zob. <http://www.muszyna.pl/> [dostęp: 11.07.2015].

<sup>4</sup> W podobnych sprawach stanowisko zajmował NSA, który jednak nie stwierdził sprzeczności między obowiązującym samorządy prawem a sytuacją, kiedy beneficjentami wykonywania przez gminę zadań własnych są osoby niezamieszkujące jej obszaru. Co więcej, powiązane zostaje to z innym zadaniem własnym, jakim jest promocja gminy. Warto przytoczyć fragment wyroku NSA z dnia 12 lipca 2007 (II OSK 1487/07): „Park ma służyć zaspokajaniu potrzeb wypoczynku i rekreacji wszystkich jego użytkowników”, ergo: nie tylko mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>5</sup> G. Praweńska-Skrzypek, *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2003, s. 16.

<sup>6</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 14.

<sup>7</sup> Dz.U. RP 1921 Nr 44 poz. 267.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.

<sup>9</sup> Nowelizacja dokonana była poprzez ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 642, z późn. zm.

<sup>11</sup> N. Honka, *Miejsce polityki kulturalnej w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu (na wybranych przykładach organizacji i instytucji użyteczności publicznej)*, red. N. Honka, Lubowice 2009, s. 23.

<sup>12</sup> Cyt. za: *Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury*, Kraków 2009.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 2002, s. 47.

<sup>15</sup> *Raport o finansowaniu...*, op. cit.

<sup>16</sup> D. Ilczuk, op. cit., s. 45.

- <sup>17</sup> M. Modzelewska, T. Kukułowicz, *Finansowanie kultury przez samorządy. Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę*, <http://www.nck.pl/media/attachments/315624/Finansowanie%20kultury%20przez%20samorz%C4%85dy.pdf> [dostęp: 17.10.2015].
- <sup>18</sup> Cyt. za: N. Honka, op. cit., s. 27.
- <sup>19</sup> Ibidem, s. 28.
- <sup>20</sup> Zob. Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U.E 2006, PL, V 321 E, Art. 151.
- <sup>21</sup> Cyt. za: J. Kita, *Promocja kultury uzdrowiskowej na łamach prasy Królestwa Polskiego po 1864 r.*, [w:] „Historia polskiej kultury uzdrowiskowej” red. B. Płonka-Syroka i A. Syroka, Wrocław 2012, s. 159.
- <sup>22</sup> *Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług turystycznych w miejscowościach uzdrowiskowych*, Kraków 2005.
- <sup>23</sup> Zob. T. Hurkała, *Jak kształtować nowoczesny wizerunek historycznego zdrojowiska na przykładzie uzdrowiska Szczawnica*, „Jedziemy do wód w...” 2010, nr 1, s. 59.
- <sup>24</sup> *Czynniki wpływające na jakość...*, op. cit.
- <sup>25</sup> A. Hadzik, *Turystyka i rekreacja uzdrowiskowa*, Katowice 2011, s. 138.
- <sup>26</sup> Obecnie jest ich ponad 7 razy mniej niż w za czasów II Rzeczypospolitej.
- <sup>27</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy*, [w:] *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, red. M. Boruszczak, Gdańsk 2011, s. 227.
- <sup>28</sup> A. Kaczmarska, *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. R. Szromek, Kraków 2010, s. 68.
- <sup>29</sup> Dz.U. RP z 1922 r. Nr 31 poz. 254.
- <sup>30</sup> Dz.U. z 1966 r. Nr 23 poz. 150.
- <sup>31</sup> Z. Kruczek, A. Weseli, *Uzdrowiska karpackie*, Kraków 1987, s. 65-66.
- <sup>32</sup> Przykładem może być działająca w gminie Krynica-Zdrój komisja uzdrowiskowa, która w swoim planie działania na rok 2015 zamieściła m.in. przygotowanie do Festiwalu im. Jana Kiepury. Zob. <http://bip.malopolska.pl/umkrynicazdroj/Article/get/id,1021120.html> [dostęp: 10.07.2015].
- <sup>33</sup> Tak jest m.in. w Gminie Sękowa. Trzeba jednak przyznać, że, ze zrozumiałych względów, komisje uzdrowiskowe częściej łączone są z komisjami właściwymi do spraw zdrowia.
- <sup>34</sup> Zob. J. Golba, *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do wód w...”, 2008, nr 1, s. 33.
- <sup>35</sup> Zob. *Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych*, 1997. Podobne rozwiązanie funkcjonuje również na Słowacji, która, pod względem modelu funkcjonowania komisji uzdrowiskowych, jest przez SGU RP uważana za wzór warty do naśladowania.
- <sup>36</sup> *Ustawa o uzdrowiskach w kraju związkowym Nadrenia Westfalia*, [w:] *Europejskie Ustawy Uzdrowiskowe*, red. J. Golba, K. Rymarczyk-Wajda, Krynica-Zdrój 2008, s. 12-13.
- <sup>37</sup> *Raport o finansowaniu...*, op. cit.

### **Źródła**

*Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług turystycznych w miejscowościach uzdrowiskowych*, Kraków 2005.

*Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych*, 1997.

Modzelewska M., Kukołowicz T., *Finansowanie kultury przez samorządy. Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę* (dostęp online: <http://www.nck.pl/media/attachments/315624/Finansowanie%20kultury%20przez%20samorz%C4%85dy.pdf>).

*Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury*, Kraków 2009.

### **Literatura**

Bojar-Fijałkowski T., *Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy*, [w:] *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, red. M. Boruszczak, Gdańsk 2011.

*Europejskie ustawy uzdrowiskowe*, red. J. Golba i K. Rymarczyk-Wajda, Krynica-Zdrój 2008.

Golba J., *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do wód w...” 2008, nr 1.

Hadzik A., *Turystyka i rekreacja uzdrowiskowa*, Katowice 2011.

Honka N., *Miejsce polityki kulturalnej w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu (na wybranych przykładach organizacji i instytucji użyteczności publicznej)*, red. N. Honka, Lubowice 2009.

Hurkała T., *Jak kształtować nowoczesny wizerunek historycznego zdrojowiska na przykładzie uzdrowiska Szczawnica*, „Jedziemy do wód w...” 2010, nr 1.

Ilczuk D., *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 2002.

Kaczmarska A., *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. R. Szromek, Kraków 2010.

Kita J., *Promocja kultury uzdrowiskowej na łamach prasy Królestwa Polskiego po 1864 r.*, [w:] *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, red. B. Płonka-Syroka i A. Syroka, Wrocław 2012.

Kruczek Z., Weseli A., *Uzdrowiska karpackie*, Kraków 1987.

Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

Prawelska-Skrzypek G., *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2003.

### **Akty prawne polskie**

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach, Dz.U. RP Nr 31, poz. 254.



Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym,  
Dz.U. Nr 23, poz. 150.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz.U. z 2012 r. poz. 642.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,  
Dz.U. z 2014 r. poz. 1446.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony  
uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, Dz.U. z 2012 r. poz. 651.

### **Akty prawne ponadnarodowe**

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności wyrazu kulturowego,  
Dz.U. z 2007 r. Nr 215, poz. 1585.

Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. 2006, PL, V 321 E.

### **Orzecznictwo**

Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2007 (II OSK 1487/07).

### **Internet**

<http://bip.malopolska.pl/umkrynicazdroj/Article/get/id,1021120.html>

<http://www.muszyna.pl/>

**Agata Lizak:** studentka III roku prawa w Wyższej Szkole Prawa i Administracji Przemysław-Rzeszów;  
Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie. E-mail: [agata\\_lizak@interia.pl](mailto:agata_lizak@interia.pl).



Piotr Maciaszek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego Wydział Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## **Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część I**

### **Social Participation of the Youth in Reference to Youth City Councils – Part I**

przesłanie tekstu 13 lipca 2015 r., ocena 7 października 2015 r.

#### **Abstrakt**

Niniejszy artykuł prezentuje problematykę partycypacji młodzieży, a więc angażowania młodych ludzi w aktywność na rzecz dobra wspólnego w sferze państwowej i samorządowej. Partycypacja, aby była skuteczna musi spełniać kilka warunków, które z jednej strony wymagają, aby społeczeństwo posiadało umiejętności potrzebne do współdecydowania o przestrzeni publicznej oraz czuli więź ze społeczeństwem, ale z drugiej zobowiązują także organy władzy publicznej do umożliwienia obywatelom i mieszkańcom organizowania się w prawnie usankcjonowane grupy oraz podejmowania działań, które będą miały rzeczywisty wpływ na sferę publiczną. W kontekście młodzieży model partycypacji nie wymaga jednak wiedzy, ale zaangażowania, którego celem jest także praktyczna edukacja obywatelska. Oznacza to, że obecnym wyzwaniem jest opracowanie kompleksowego planu odpowiedniego wykorzystania istniejących instytucji oraz pobudzenia w młodzieży odpowiedzialności za sferę publiczną.

**Słowa kluczowe:** partycypacja, młodzież

#### **Abstract**

The aim of this essay is to present the topic of young people participation, strictly their engagement in the activity in favour of common good in the national and self- governmental sphere. To meet the requirement of efficiency such participation must fulfill certain conditions- from one side the society must possess skills required to co-decide about public sphere and feel the bond with the citizens. On the other hand it obliges the States authorities to enable the citizens and inhabitants the creation of the legally recognized associations which would have the true impact on the public sphere. In the context of the youth the model of participation does not require specific knowledge, but rather engagement- the aim of which is also civil education. This means that the current challenge is to develop a comprehensive plan for appropriate use of existing institutions and to stimulate young people's responsibility for the public sphere.

**Keywords:** participation, youth

## 1. Wstęp

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule będzie możliwość aktywizacji młodzieży w sferze życia publicznego. Doktryna prawa, także w Polsce, wielokrotnie omawiała zagadnienie instytucji partycypacji społecznej, które mają na celu zaangażowanie obywateli w działalność na rzecz państwa i samorządu lokalnego. W większości przypadków analizy te jednak dotyczą tylko osób, które skończyły 18 lat i uzyskały pełnię praw publicznych, w tym prawo do udziału w wyborach i prawo do zajmowania stanowisk w urzędach państwowych. Celem prezentowanego opracowania będzie próba spojrzenia na zagadnienie partycypacji w kontekście osób niepełnoletnich – młodzieży, która choć nie posiada jeszcze wszystkich uprawnień w sferze życia publicznego, powinna być przygotowywana do życia w społeczeństwie obywatelskim.

Niniejsze opracowanie zostało podzielone na dwie części. Poniżej zostanie szczegółowo omówione pojęcie partycypacji społecznej, a także próba dostosowania przytoczonych pojęć i konstrukcji teoretycznych na potrzeby aktywizacji i edukacji młodzieży w zakresie życia publicznego. W drugiej części, która ukaże się w kolejnym numerze „Rocznika Samorządowego”, zaprezentowany w tej części model partycypacji społecznej młodzieży zostanie przyrównany do przykładowych rozwiązań prawnych w statutach wybranych młodzieżowych rad gmin – podstawowej polskiej instytucji prawnej mającej na celu aktywizację młodych ludzi na rzecz działania dla dobra wspólnego społeczności lokalnej.

## 2. Pojęcie partycypacji społecznej

Aby w pełni omówić wyżej scharakteryzowany temat najpierw chciałbym analizie poddać zagadnienie samej partycypacji społecznej. Jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia na gruncie współczesnej analizy doktryny prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego) nie jest możliwe. Przede wszystkim zwraca się uwagę na fakt, że partycypacja społeczna posiada dwa wymiary: z jednej strony nawiązuje ona do bezpośrednich działań obywateli w podejmowaniu decyzji z zakresu realizacji zadań administracji publicznej, a z drugiej strony podkreśla rolę instytucji demokracji przedstawicielskiej, które przez nawiązanie dialogu ze społeczeństwem mają umacniać swoją legitymizację do działania w demokratycznym państwie prawnym<sup>1</sup>. Z tego też powodu niezmiernie trudne jest zaprezentowanie jakiejś istoty partycypacji społecznej. Wydaje się jednak, że każde rozważanie na temat udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi należy rozpocząć od odniesienia go do tzw. zasady CLEAR. Zgodnie z koncepcją CLEAR w pełni skuteczna forma partycypacji społecznej powinna się

charakteryzować następującymi cechami: uczestnicy muszą posiadać wiedzę i umiejętności potrzebne do podejmowania zadań publicznych (*can do*), uczestnicy powinni czuć więź ze społecznością lokalną, co będzie ich motywowało do aktywności społecznej (*like to*), powinny istnieć prawne możliwości organizacji się społeczeństwa w grupy (*enabled to*), władza powinna inicjować dialog ze społeczeństwem – najlepiej za pośrednictwem różnorodnych form (*asked to*) oraz działalność społeczna powinna przynosić efekty (*responded to*)<sup>2</sup>.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że z pojęciem partycypacji korespondują niejako pojęcia demokracji bezpośredniej oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli chodzi o pojęcie demokracji bezpośredniej, to także ono nie jest jednolicie definiowane: można bowiem pojęciem tym objąć tylko instytucje, które dają obywatelom pełną możliwość wzięcia udziału w podejmowaniu wiążących rozwiązań w całym procesie decyzyjnym, można określić nim dowolną formę udziału społeczeństwa w wykonywaniu władzy publicznej, a także każdą instytucję, która umożliwia obywatelowi bezpośrednio podjęcie ostatecznej decyzji<sup>3</sup>. Z drugiej strony nie pozostawia wątpliwości fakt, że współczesne formy demokracji bezpośredniej są tylko uzupełnieniem dla procedur demokracji przedstawicielskiej<sup>4</sup>. Jest to niezwykle istotne, ponieważ wskazuje się, że współcześnie mechanizmy demokracji przedstawicielskiej są gwarantem ochrony praw osób słabszych i nieorganizowanych przed zdominowaniem przestrzeni publicznej przez interesy jednostek silniejszych i lepiej zorganizowanych<sup>5</sup>.

Drugim pojęciem tak istotnym dla zrozumienia zjawiska partycypacji społecznej jest społeczeństwo obywatelskie. Wydaje się, że społeczeństwo obywatelskie jest celem wprowadzenia instytucji partycypacji społecznej. Termin ten swoje podstawowe założenia przejmuje z modelu (który dzisiaj można nazwać prawie idealnym) starożytnych Aten zwłaszcza okresu Peryklesa. To właśnie wówczas największy procent obywateli ateńskich posiadających prawa polityczne bezpośrednio brało udział w tzw. *ekklesi*, a więc organie władzy, w którym każdy obywatel współdecydował w zasadzie o wszystkich aspektach życia polis<sup>6</sup>. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że społeczeństwo obywatelskie, to nie tylko formalna możliwość udziału w pracach organów państwowych, ale także (co również pokazuje przykład ateński) pełne utożsamianie się ze społeczeństwem i podejmowanie decyzji ze świadomością, że tak każdy decydent, jak i inni członkowie społeczności będą ponosili tego konsekwencje, a oprócz tego również udział w życiu kulturalnym, który bardzo często ma znaczenie nie tylko rozrywkowe, ale i edukacyjne, oraz świadoma akceptacja obowiązującego prawa<sup>7</sup>. Dalszy rozwój pojęcia społeczeństwa obywatelskiego był ściśle związany z uznaniem jednostki za pierwotne indywiduum. Wskazuje się więc, że

w średniowieczu o swoistej obywatelskości można było mówić w kontekście odróżnienia podległości każdego człowieka w władzom kościelnym i i władzom państwowym, a także daleko idący partykularyzm prawny, który uwzględniał miejscowe stosunki gospodarcze i społeczne<sup>8</sup>. Pewne fundamenty społeczeństwa obywatelskiego podłożono także w Polsce, gdzie Sejm był tworzony przez delegatów wybieranych przez szlachtę<sup>9</sup>. W końcu w epoce oświecenia powstały dwie koncepcje, które w dużej mierze mają zastosowanie do dzisiaj. John Locke wskazywał, że fundament życia społecznego i wolności ludzkiej powstaje poza sferą władztwa politycznego, a samo społeczeństwo jest pierwotne wobec państwa i jego prawa mają swoje źródło w prawie naturalnym<sup>10</sup>. Nieco inaczej ujmował to Monteskiusz, który za fundament struktur politycznych i prawnych uznawał centralną władzę państwową, ale podkreślał rolę organizacji społecznych w kontrolowaniu tej władzy<sup>11</sup>. Georg Hegel stwierdził natomiast, że społeczeństwo obywatelskie to sfera działalności ludzkiej dla dobra ogółu, która jest wyższym poziomem aktywności niż rodzina, ale jednocześnie powinna być nadzorowana przez państwo<sup>12</sup>. Wszystkie te definicje łączy świadomy aktywizm społeczny, który powoduje zmianę rzeczywistości społecznej przede wszystkim w sferze lokalnej, ale często także państwowej.

Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, a przez to także o partycypacji społecznej, nie można zapomnieć również o odwołaniu do indywidualium człowieka. Należy bowiem pamiętać, że to człowiek jest pierwotnym i fundamentalnym bytem, który przez swój rozum i wolną wolę jest w stanie samostanowić o sobie, a także zmieniać rzeczywistość<sup>13</sup>. W ten sposób to człowiek staje się też podstawą oraz źródłem samorządu i państwa. Człowiek podlega jednak pewnym ograniczeniom, które może przewyciężyć dopiero działając we wspólnocie. Kształt stosunku jednostka – państwo (co ma także zastosowanie do stosunku jednostka – samorząd) ewoluował przez wieki. Szczególnie istotna wydaje się w tym wypadku zasada pomocniczości (współcześnie uwzględniana tak w prawodawstwach państw demokratycznych, jak i struktur międzynarodowych), która opiera się na potrzebie jak największej decentralizacji zadań publicznych na jak najniższy szczebel państwowy bądź społeczny przy jednoczesnej potrzebie wspierania przez organy centralne działalności społecznej. Zasada pomocniczości zawiera w sobie potrzebę umożliwienia aktywnego działania jednostce oraz ograniczenie interwencji w sferze jej wolności z jednej strony, a z drugiej wskazuje na potrzebę działania kolektywnego, w którym jednak kolektyw nigdy nie jest wartością samą w sobie, co uniemożliwia mu ograniczenie indywidualnych praw<sup>14</sup>.

Pojęcia partycypacji społecznej nie można zatem w pełni oderwać od pojęć demokracji bezpośredniej oraz społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się więc, że sama

partycypacja obywatelska stanowi wszelkie formy aktywności obywateli, które mają wspomagać organy władzy publicznej pełniące rolę służebną wobec obywateli oraz być gwarantem indywidualnych praw i wolności. Partycypacja jest wykonywana w formach stanowiących instytucje demokracji bezpośredniej, które są pochodną pierwotnej wolności i odrębności człowieka, oraz w oparciu o cel kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, a więc świadomej grupy obywateli, która podejmuje się działalności społecznej i państwowej dla dobra wspólnego.

Definicję partycypacji społecznej należy także rozpatrzyć w jeszcze jednym istotnym aspekcie: działalności sformalizowanej i niesformalizowanej. Trzeba zwrócić uwagę, że pozycja jednostki w państwie, idea suwerenności narodu (ludu), a także wszelkie inne prawa polityczne odegrały olbrzymią rolę w formułowaniu się nowożytnego prawa konstytucyjnego, a wraz z nim konstytucji i gwarancji konstytucyjnych<sup>15</sup>. Współczesne konstytucje i prawo konstytucyjne potrafią natomiast uwzględnić proces decentralizacji, zwiększając rolę jednostki w życiu publicznym<sup>16</sup>. Jest to zjawisko na pewno niezbędne, ponieważ partycypacja społeczna nie może wyłączać obowiązywania takich wartości, jak pewność prawa (tak zresztą istotnej dla uregulowania prawnej sytuacji każdej jednostki), a nawet należy powiedzieć, że ustabilizowany system instytucji partycypacyjnych umożliwia pełniejsze zaangażowanie społeczeństwa w życie publiczne, gdyż źródło wiedzy o państwie i jego instytucjach jest jednolite i powszechnie dostępne<sup>17</sup>. Instytucjonalizacja partycypacji umożliwia także społeczeństwu korzystanie z trwałych i skutecznych form demokracji bezpośredniej, których umocowanie następuje zwłaszcza w konstytucji<sup>18</sup>. Oczywiście należy także pamiętać, że konstytucjonalizacja instytucji demokracji bezpośredniej nie jest jedynym krokiem w formalizacji partycypacji społecznej – szczegółowe przepisy zazwyczaj znajdują się w ustawach, co pozwala poszerzyć gwarancje mające na celu usankcjonowanie działalności organów państwowych zgodnie i w granicach prawa. Nie można jednakże pominąć zjawiska, w którym z jednej strony działalność społeczna i samorządowa wykracza poza ramy przewidziane prawem, a z drugiej strony także zjawiska, kiedy przesadny rygoryzm może ograniczać działalność społeczną. Warto tutaj zwłaszcza przytoczyć argumentację Jerzego Korczaka, który z jednej strony wskazuje, że instytucje partycypacji społecznej związane ze społecznością lokalną powinny być ujęte w dość ścisłe ramy na poziomie ustawowym, ale z drugiej strony wskazuje jednocześnie, że przykład próby statutowej (a więc na poziomie bliższym każdej jednostce) regulacji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców samorządu terytorialnego (zwłaszcza gminy i powiatu) nie spotkały się z akceptacją organów nadzoru bardzo restrykcyjnie interpretujących przepisy stanowiące podstawę prawną do

ustanawiania statutów jednostek samorządu terytorialnego, co wydaje się mieć negatywny wpływ na zjawisko partycypacji<sup>19</sup>. Podobnie zdaje się uważać Karol Ważny, który na przykładzie praktyki udostępniania w Internecie informacji publicznej pokazał, że choć regulacje prawne dotyczące tego istotnego aspektu komunikacji organów władzy z obywatelami są niezbędne dla zapewnienia stabilności przesyłu informacji, to prawodawca nie może pozostać obojętny na tworzącą się nową praktykę w tym przedmiocie, która wynika często ze specyficznych uwarunkowań społecznych<sup>20</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że partycypacja społeczna to każda forma aktywizacji społecznej, która z jednej strony, przez wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej, ma zapewnić udział w podejmowaniu decyzji przez społeczeństwo w zakresie realizacji zadań publicznych, a z drugiej strony ma kreować kontakt społeczeństwa z organami rządowymi i samorządowymi zwiększając wpływ jednostek na działanie tych organów, co jednocześnie służy legitymizacji instytucji państwa i samorządu w demokratycznym państwie. Źródłem partycypacji społecznej jest pierwotna wolność ludzka i jej zdolność do decydowania o sobie, która jednak ze względu na naturalne ograniczenia ludzkich możliwości indywidualnego działania uwzględnia łączenie się w grupy społeczne. Aktywizacja grup społecznych jest istotą partycypacji, zaś modelem idealnym społeczeństwa zaangażowanego jest społeczeństwo obywatelskie utożsamiające swoją wolność i interes z dobrem ogółu wyrażonym w państwie lub samorządzie. Dążenie do tego modelu wymaga, aby partycypacja była efektywna, co adekwatnie wyraża zasada CLEAR, zgodnie z którą rzeczywista partycypacja jest możliwa, jeżeli z jednej strony społeczeństwo posiada odpowiednie umiejętności i motywację, a z drugiej strony organy władzy publicznej zapraszają obywateli do współpracy i gwarantują im rzeczywisty udział w sprawowaniu władzy publicznej. Jedną z gwarancji stabilności systemu partycypacji jest zaś jej instytucjonalizacja, zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym.

### **3. Partycypacja społeczna młodzieży**

Po określeniu, czym w zasadzie jest partycypacja społeczna należy sobie zadać pytanie, czy może ona w jakikolwiek sposób dotyczyć młodzieży. Na początku jednak trzeba ustalić, jaki zakres pojęciowy kryje się pod terminem „młodzież”. Słowo to zostało użyte w art. 5b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>21</sup> dotyczącym wspierania idei samorządowej. Słowo „młodzież” nie jest jednak zdefiniowane, a na dodatek nie występuje ono w innych ustawach. Oczywiście jest, że chodzi tu o ludzi młodych<sup>22</sup>, jednocześnie jednak wydaje się również, że dla ustawodawcy nie był istotny

wiek, ale poziom rozwoju intelektualnego człowieka, który umożliwia mu (bądź nie) wzięcie pełnej odpowiedzialności za swoje życiowe decyzje.

Dla rozstrzygnięcia tego problemu szczególnie istotne wydaje się więc przytoczenie regulacji ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (dalej: k.c.)<sup>23</sup>. Z art. 10 k.c. można wywnioskować, że z formalnego punktu widzenia umysłową oraz biologiczną dojrzałość (nazywaną przez k.c. pełnoletniością) uzyskuje się, co do zasady, z momentem ukończenia 18. roku życia (art. 10 § 1 k.c.) lub ewentualnie z momentem zawarcia małżeństwa przez małoletniego (art. 10 § 2 k.c.)<sup>24</sup>. W związku z tym z uzyskaniem pełnoletniości wiąże się także uzyskanie pełnej zdolności do czynności prawnych (art. 11 k.c.). Jednocześnie przepisy k.c. zdają się stopniować zdolność do wzięcia odpowiedzialności za swoje czyny wśród osób małoletnich, przyznając małoletnim, którzy ukończyli 13. rok życia ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 15 k.c.). Od przepisów k.c. istnieje wiele uregulowań specjalnych dot. pozycji osób w młodym wieku, spośród których najważniejsze są przepisy karne oraz przepisy prawa pracy. Najistotniejsze wydaje się jednak to, że w terminologii konstytucyjnej, w aktach prawa międzynarodowego, a nawet w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: k.r.o.)<sup>25</sup> zostaje użyte pojęcie „dziecko”. Co ciekawe, ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)<sup>26</sup>, która mówi o prawach dziecka, ani k.r.o., który jest podstawowym polskim aktem prawnym regulującym kwestie stosunków rodzinnych, nie zawierają definicji legalnej tego słowa. Definicje takie zawarte są dopiero w przepisach szczegółowych: w zakresie prawa krajowego jest to art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (dalej: u.r.p.d.)<sup>27</sup>, gdzie jako dziecko określno każdą istotę ludzką od poczęcia do uzyskania pełnoletniości (w oparciu o art. 2 ust. 2 u.r.p.d. stosuje się do tego pojęcia przepisy k.c.), a w w przypadku prawa międzynarodowego jest to art. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (dalej: k.p.d.)<sup>28</sup>, która za dziecko uznaje każdą istotę ludzką w wieku poniżej 18. roku życia, chyba że na podstawie odrębnych przepisów uzyskało wcześniej pełnoletniość.

Art. 1 k.p.d., jak i art. 2 ust. 1 u.r.p.d. zawierają klauzule, które ograniczają używanie unormowanych w nich definicji pojęcia „dziecko” tylko do przepisów zawartych w tych aktach prawnych, nie mniej spójność tych przepisów z przepisami o pełnoletniości z k.c., oraz kontekst, w jakim termin „dziecko” jest używany w innych aktach prawnych pozwala przyjąć, że na gruncie prawa polskiego dzieckiem jest osoba od chwili poczęcia do uzyskania pełnoletniości<sup>29</sup>. W zakres tego pojęcia wchodzi zatem także „młodzi ludzie”,



a więc „młodzież”, choć jednocześnie nie można uznać, że terminy „dziecko” i „młodzież” są ze sobą tożsame. Użycie w art. 5b u.s.g. tak ogólnego terminu bez jego zdefiniowania, co stanowi jednocześnie odejście od pojęć stosowanych w innych aktach prawnych, sprawia że wykładnię tego przepisu można oprzeć jedynie na intuicyjnym rozumieniu słowa „młodzież”. Wydaje się, że biorąc pod uwagę całość polskiego systemu prawnego, najbardziej trafne będzie stwierdzenie, że młodzież to dzieci, których rozwój biologiczny i umysłowy pozwala na udział w podejmowaniu decyzji, w kontekście omawianego zagadnienia rozpoczęcia aktywności politycznej<sup>30</sup>.

Wyżej sformułowana definicja umożliwi próbę zdefiniowania partycypacji młodzieży przez pryzmat standardów CLEAR. Warto zwrócić uwagę, że w art. 15 k.p.d. wprost zagwarantowano dzieciom prawo zrzeszania się oraz prawo organizowania pokojowych zgromadzeń, które stanowią typowe prawa polityczne<sup>31</sup>. Za istotę tego prawa uznaje się możliwość przygotowania dzieci do funkcjonowania w świecie dorosłych przez naukę podejmowania decyzji w sprawach ważnych dla środowiska młodzieżowego. W związku z tym wskazuje się, że art. 15 k.p.d. na gruncie prawa polskiego jest przede wszystkim gwarancją funkcjonowania samorządu uczniowskiego, klubów sportowych, stowarzyszeń kolekcjonerskich itp.<sup>32</sup> Można zatem przypuszczać, że zgodne ze współczesnymi standardami praw dziecka jest umożliwienie, zaproszenie do uczestnictwa i jak najszerokie zagwarantowanie efektywności działań młodzieży przez organy władzy publicznej w celu umożliwienia im współudziału w wykonywaniu zadań publicznych. Oznacza to, że 3 z 5 elementów koncepcji CLEAR wobec młodzieży mogą być stosowane niemalże bezpośrednio. Jednocześnie, co wynika z wyżej analizowanej definicji dziecka i młodzieży, może wystąpić brak umiejętności, a jak się wydaje, w przypadku młodego człowieka wpływa to także na jego motywację i poczucie więzi ze wspólnotą samorządową. Nie pozostawia zatem wątpliwości fakt, że czynnikiem, który będzie różnicować partycypację społeczną ludzi dorosłych oraz dzieci i młodzieży będzie kwestia wymagania umiejętności od osób dorosłych oraz nauka wartości obywatelskich w przypadku dzieci i młodzieży.

W tym miejscu powstaje więc zasadniczy problem, jak powinna wyglądać edukacja obywatelska dziecka. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że tak prawo krajowe (włącznie z Konstytucją RP), jak i prawo międzynarodowe, zwłaszcza k.p.d., silnie podkreśla upodmiotowienie dziecka oraz jego prawo do wychowania się w rodzinie jako podstawowej i najlepszej komórce społecznej<sup>33</sup>. W polskim porządku prawnym największe znaczenie będą miały oczywiście przepisy konstytucyjne. W art. 48 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie zaznaczono, że to rodzice mają prawo do wychowania dzieci w zgodzie z własnymi

przekonaniami. Należy uznać, że jest to podstawowe prawo wynikające z silnej pozycji rodziny w polskim prawie, które może być ograniczane tylko z dwóch powodów: po pierwsze z racji niezbywalnej godności każdej osoby ludzkiej, a więc także dziecka, skąd wynika m.in. jego prawo do posiadania własnych poglądów, a także przysługująca mu wolność sumienia i wyznania<sup>34</sup>, a z drugiej strony z racji obowiązku szkolnego, który wiąże się tak z prawem dziecka do edukacji, jak i z potrzebą przygotowania młodego człowieka do życia w społeczeństwie rozumianym także przez pryzmat wspólnoty państwowej i samorządowej<sup>35</sup>. Potwierdzeniem tych ostatnich słów jest zwłaszcza art. 72 ust. 3 Konstytucji RP, który wyraźnie wskazuje, że odpowiedzialność (choć oczywiście nie pierwszorzędna) za dziecko biorą także organy władzy publicznej – wydaje się więc, że zwłaszcza we wspomnianej już sferze edukacji obywatelskiej<sup>36</sup>. Do kształtowania postaw obywatelskich państwo zobowiązało się także ratyfikując k.p.d., której art. 29 ust. 1 lit. d) wyraźnie wskazuje, że państwo ma obowiązek zapewnić dziecku edukację przygotowującą go do życia w wolnym społeczeństwie.

Można zatem stwierdzić, że modelem idealnym dla kształtowania młodego człowieka jest współpraca pomiędzy rodzicami a instytucjami państwa, co w duchu wyżej scharakteryzowanej zasady pomocniczości, a nawet idei partycypacji, powinno wydawać się naturalne, ponieważ państwo i społeczeństwo są podmiotami, które powinny ze sobą współistnieć, a nie nastawiać się w stosunku do siebie antagonistycznie. Należałoby więc dążyć do sytuacji, kiedy podstawowe umiejętności życiowe, a także etyczne zasady i poglądy na podstawowe wartości byłyby kształtowane w rodzinie, ale w dalszej perspektywie edukacji obywatelskiej rodzice współpracowaliby z wyspecjalizowanymi w tym celu instytucjami. Z punktu widzenia edukacji partycypacyjnej miałyby to bardzo istotne znaczenie, ponieważ wskazuje się, że obecnie młodzież (co zresztą jest zjawiskiem pozytywnym) identyfikuje się przede wszystkim z rodziną oraz najbliższym otoczeniem (grupą przyjaciół, środowiskiem osiedlowym itp.)<sup>37</sup> i przykład aktywności społecznej płynący od tych osób mógłby zachęcić młodych ludzi do naśladowania swoich autorytetów. Warto zwrócić uwagę, że zmiany w polskim prawie sprzyjają takiej aktywności dorosłych (choć daleko im jeszcze od ideału): art. 53 i 54 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.s.o.)<sup>38</sup> obligatoryjnie umieściły w strukturze szkoły radę rodziców, która (jako organ wewnętrzny szkoły) może m.in. wyrażać opinie w zakresie programu wychowawczego, a nawet zbierać fundusze na inicjatywy wewnątrzszkolne<sup>39</sup>. Oprócz środowiska rodzicielskiego szeroki wachlarz zadań, jaki dorośli mogą wykonywać dla aktywizacji młodzieży wiąże się z działalnością organizacji pożytku publicznego, które mogą tak prowadzić własne placówki edukacyjne, jak przejmować prowadzenie szkół

należących do jednostek samorządu terytorialnego, a nawet współpracować ze szkołą poprzez realizację konkretnych projektów edukacyjnych bądź organizację okołoszkolnych stowarzyszeń<sup>40</sup>.

Pierwotny prawny i moralny obowiązek rodziców wychowania dzieci oraz ewentualna aktywność edukacyjna obywateli w żaden sposób nie zwalnia szkół oraz organów państwa od obowiązku edukacji obywatelskiej. Komisja Europejska w 2001 r. (a więc przed wejściem Polski do Unii Europejskiej) wręcz wskazywała, że wśród europejskiej młodzieży z jednej strony istnieje olbrzymi potencjał do podejmowania działań zwłaszcza na rzecz lokalnego środowiska, ale z drugiej strony można u młodych ludzi zauważyć nieufność wobec sformalizowanych instytucji partycypacji społecznej<sup>41</sup>. Polskie badania zachowań młodzieży również wskazują, że od 1989 r. działania młodych ludzi na rzecz dobra wspólnego, które w okresie po uzyskaniu przez Polskę wolności i utworzenia demokratycznego państwa było stosunkowo niskie, przybierają coraz szersze ramy, ale wiąże się to przede wszystkim z własnym zainteresowaniem polityką przez młodych ludzi za pośrednictwem np. serwisów informacyjnych oraz działalnością organizacji pozarządowych i lokalnych stowarzyszeń<sup>42</sup>. Wydaje się, że ten stan rzeczy ma dwa główne przyczyny: po pierwsze brak upowszechniania długotrwałych planów aktywizacji młodzieży, który wymagałby współpracy szkół oraz przede wszystkim samorządów lokalnych, a drugi to brak upowszechniania prezentacji praktycznych aspektów instytucjonalnej aktywizacji społecznej<sup>43</sup>. Można zatem stwierdzić, że w kontekście roli szkoły utrwała się potrzeba występowania swoistej triady podmiotów działających na rzecz partycypacji społecznej młodzieży. Po pierwsze więc jest to władza państwowa (samorządowa), której głównymi zadaniami będzie opracowanie spójnego, interdyscyplinarnego planu aktywizacji młodych ludzi, w którym jest potrzeba uwzględnienia tak wiedzy teoretycznej z zakresu funkcjonowania instytucji partycypacyjnych, jak i wskazania praktycznych aspektów działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego (w tym także instytucji demokracji bezpośredniej), a po drugie współdziałanie ze szkołami poprzez dawanie przykładu aktywności społecznej i współangażowanie uczniów w rozwiązywanie lokalnych problemów<sup>44</sup>. Fundament organizatorski samorządu powinien być rozwijany przez „jednostki specjalistyczne”: szkoły, które są podstawowym lokalnym środowiskiem młodzieżowym, oraz organizacje pozarządowe. Ta druga część triady powinna, w oparciu o spójne założenia władzy publicznej, zmieniać je w konkretne działania skierowane do młodych ludzi, dając im jednocześnie przykład aktywności obywatelskiej<sup>45</sup>. Nie można nie wspomnieć, że pewne podstawy formalne do takiej aktywizacji istnieją już od dłuższego czasu, jak chociażby

niedoceniony dzisiaj samorząd uczniowski (art. 55 u.s.o.). Olbrzymią rolę może spełnić tutaj także autorytet nauczyciela<sup>46</sup>. W końcu trzecią stroną triady są sami uczniowie, których głosu nie można pomijać, co ma swoje uzasadnienie tak w przepisach prawa (nakaz uwzględniania poglądów dziecka w stosunku do jego rozwoju), jak i sam cel partycypacji wymaga, aby istniał kontakt z jej podmiotem.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że partycypacja społeczna młodzieży w swoim fundamencie opiera się na koncepcji CLEAR. Młodzież, aby podjęła aktywność społeczną, potrzebuje z jednej strony wskazania możliwości takiego działania (zaproszenia do działania), a z drugiej strony pewności, że ich działania przyniosą relatywny skutek. Brak umiejętności (i związany z tym częściowo brak motywacji oraz poczucia więzi ze wspólnotą samorządową) każe jednak uwzględnić w strukturze partycypacji młodzieży element edukacyjny. W związku z tym do tradycyjnego kontaktu jednostka – organ państwa (samorządu) dochodzą podmioty edukacyjne: w istocie kształtowania podstawowych wartości będzie to przede wszystkim rodzina, a w ścisłym zakresie edukacji obywatelskiej opierać się należy na strukturach szkolnych oraz organizacjach pozarządowych, będących podstawowymi ośrodkami socjalizacji młodych ludzi.

#### **4. Zakończenie**

Pierwsza część artykułu miała pozwolić na ukazanie dwóch istotnych zagadnień: po pierwsze ustrój demokratyczny wiąże się z aktywizacją ludzi, którzy wspólnie stanowią podmiot suwerenności, ale z drugiej strony wzięcie pełnej odpowiedzialności za dobro wspólne wymaga uzyskania niezbędnej wiedzy, a także poczucia odpowiedzialności za sferę publiczną. Obydwa te aspekty istnienia społeczeństwa obywatelskiego są przedmiotem programów edukacji młodzieży. Oznacza to, że można mówić o próbie partycypacji młodzieży – ukazania młodym ludziom potrzeby identyfikowania się z dobrem wspólnym oraz przekazanie wiedzy, która pozwoli na kompetentne działanie w środowisku państwowym i lokalnym. Jednocześnie wydaje się, że tak polskie rodziny, jak i instytucje państwa, w tym szkoły (a więc instytucje odpowiedzialne za wychowanie młodzieży), nie wykorzystują w pełni swoich możliwości kształtowania u młodych ludzi postaw obywatelskich i nie mają kompleksowego planu działania w przedmiocie edukacji partycypacyjnej. Ważne jest więc, aby nauka prawa, korzystając z opracowanych już konstrukcji teoretycznych partycypacji społecznej, włączyła się w proces odnowy obywatelskiej edukacji młodzieży. Jak pokazują powyższe rozważania, młodzież na gruncie przepisów Konstytucji RP oraz aktów prawa międzynarodowego posiada prawo do

wyrażania własnych poglądów i podejmowania samodzielnych decyzji w stopniu, na jaki pozwala ich biologiczny i umysłowy rozwój, w tym decyzji dotyczących ich najbliższego otoczenia, a także w polskim prawie utworzono instytucje, które umożliwiają reprezentację młodzieży na forum publicznym (zwłaszcza lokalnym), co oznacza, że do aktywizacji społecznej młodzieży zgodnie z modelem partycypacji społecznej brakuje już tylko odpowiedniej wiedzy na temat mechanizmów partycypacyjnych oraz poczucia, że są częścią sfery publicznej, za którą powinni być współodpowiedzialni.

Rozważania teoretyczne są jedynie pierwszym etapem omówienia zagadnienia aktywizacji społecznej młodzieży. Jak zostało to już powiedziane, istnieją instytucje prawne, które pozwalają na angażowanie młodzieży w kształtowanie przestrzeni publicznej, w tym zwłaszcza młodzieżowe rady gmin. W kolejnej części artykułu zaprezentowany model partycypacji społecznej młodzieży zostanie skonfrontowany z przykładowymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do działalności wybranych młodzieżowych rad gmin, co pozwoli wyciągnąć konkretne wnioski, w jakim kierunku powinny iść zmiany w regulacjach prawnych na temat polskich instytucji prawnych służących aktywizacji młodzieży.

<sup>1</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21-28; K. Ważny, *Partycypacja obywatelska jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4, s. 61-62.

<sup>2</sup> P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 41-42.

<sup>3</sup> M. Rachwał, *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6 (113), s. 71-73; P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 23-24.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>5</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako...*, s. 25-26.

<sup>6</sup> K. Kopka, *Spółczesność obywatelska okresu pięćdziesięciolecia w starożytnych Atenach*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4, s. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 5-9.

<sup>8</sup> M. Tymińska, *Spółczesność obywatelska – szkic z historii idei*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4, s. 11.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Ideę tę potem rozwinął Alexis de Toqueville. Zob.: *Ibidem*, s. 12 – 13.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>13</sup> Szerzej zob.: T. Guz, *Struktura bytowa osoby ludzkiej jako podstawa działalności samorządowej* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 53-61.

<sup>14</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 31-38.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 100 – 101.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Zob. J.H. Szlachetko, *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki obywatela a idea społeczeństwa obywatelskiego*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4, s. 15-16.

<sup>18</sup> M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy 2012, nr 5 (112), s. 91-95. Pokazuje to też analiza polskiej tradycji funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej. Zob.: W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 15-29; M. Rachwał, *Instytucje demokracji...*, s. 73-89; P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 27-28.

<sup>19</sup> J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 75-87.

<sup>20</sup> K. Ważny, *Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz własnej strony internetowej – uwagi «de lege lata» i wnioski «de lege ferenda»*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. 16, s. 25-35.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.

<sup>22</sup> Zob. Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 71; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 115. Taka też jest słownikowa definicja słowa młodzież – zob.: *Wielki słownik języka polskiego*, termin: młodzież, [http://www.wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=15364&ind=0&w\\_szukaj=m%C5%82odzie%C5%BC](http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=15364&ind=0&w_szukaj=m%C5%82odzie%C5%BC) [dostęp: 30.06.2015].

<sup>23</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.

<sup>24</sup> Zob. P. Nazaruk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2014, s. 42.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 583, z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 6, poz. 69.

<sup>28</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 596.

<sup>29</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 299.

<sup>30</sup> O różnym nazewnictwie ludzi młodych w przedmiocie ochrony ich różnych praw w prawie międzynarodowym zob.: T. Smyczyński, *Pojęcie dziecka i jego podmiotowość* [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999, s. 41.

<sup>31</sup> D.J. Michalski, *Źródła międzynarodowej ochrony praw dziecka w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Aequitas” 2013, nr 1, s. 57.

- <sup>32</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się oraz wolność zgromadzeń dzieci* [w:] *Konwencja...*, red. T. Smyczyński, s. 250.
- <sup>33</sup> M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4 (33); s. 21-30; D.J. Michalski, *Źródła międzynarodowej...*, s. 56.
- <sup>34</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 116-117.
- <sup>35</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 299-300; P. Sarnecki, *Rozdział II «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela», artykuł 48* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2-3.
- <sup>36</sup> P. Sarnecki, *Rozdział II...*, s. 2-3.
- <sup>37</sup> Szerzej zob.: B. Fatyga, *Diagnoza społeczna młodzieży: skład społeczny i style życia*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18), s. 28-41.
- <sup>38</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.
- <sup>39</sup> Szerzej zob. J. Pierzchała, *Partycypacja społeczna w procesie zarządzania szkołą publiczną na przykładzie rady rodziców* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 457-471.
- <sup>40</sup> Zob: A. Bochentyn, *O różnych formach wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 484-493; D. Kurzyna-Chmiel, *Wybrane formy partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji przez samorząd terytorialny oświatowych zadań publicznych* [w:] *Ibidem*, s. 504-507.
- <sup>41</sup> *Biała księga Komisji Europejskiej. Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej*, Bruksela 2001, s. 9, [http://mlodziezowarada.org.pl/files/bank\\_wiedzy/04.pdf](http://mlodziezowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/04.pdf) [dostęp: 1.07.2015].
- <sup>42</sup> E. Karpowicz, *Aktywność społeczna młodzieży*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18), s. 99-111.
- <sup>43</sup> A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji. Uwarunkowania uczestnictwa środowisk oświatowych w pracy organów samorządowej wspólnoty lokalnej* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 472-483.
- <sup>44</sup> A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji...*, s. 476-480; E. Gierach, *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18), s. 124-126.
- <sup>45</sup> E. Gierach, *Rola samorządu...*, s. 126-128. Działania praktyczne zob.: K. Ważny, *Partycypacja obywatelska...*, s. 66-67.
- <sup>46</sup> A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji...*, s. 475-476.

## Bibliografia

### Źródła

*Biała księga Komisji Europejskiej. Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej*, Bruksela 2001.  
*Wielki słownik języka polskiego*, online.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna pozycja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (112).
- Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Fatyga B., *Diagnoza społeczna młodzieży: skład społeczny i style życia*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18).
- Gierach E., *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18).
- Karpowicz E., *Aktywność społeczna młodzieży*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2 (18).
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999.
- Kopka K., *Spółczesność obywatelska okresu pięćdziesięciolecia w starożytnych Atenach*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4.
- Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.
- Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.
- Michalski D. J., *Źródła międzynarodowej ochrony praw dziecka w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Aequitas” 2013, nr 1.
- Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2013.
- Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Rachwał M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6 (113).
- Szawc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szlachetko J.H., *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki obywatela a idea społeczeństwa obywatelskiego*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4.
- Tymińska M., *Spółczesność obywatelska – szkic z historii idei*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Ważny K., *Partycypacja obywatelska jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Disputatio. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2008, t. 4.



Ważny K., *Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz własnej strony internetowej – uwagi «de lege lata» i wnioski «de lege ferenda»*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. 16.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

### **Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78. poz. 483, z późn. zm.

Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2015 r., poz. 583, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.

### **Internet**

<http://mlodziejowarada.org.pl/index.php/strona-gowna>

**Mgr Piotr Maciaszek:** magister nauk prawnych (tytuł obroniony na Uniwersytecie Gdańskim), doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, student II roku prawa kanonicznego na Wydziale Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wolontariusz Instytutu Metropolitalnego, radny sołecki w Sołectwie Kowale (Gmina Kolbudy); e-mail: p.maciaszek91@gmail.com.

---



Adam Orliński, Dorota Todys, Wyższa Szkoła Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach

## **Organy spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej**

### **Authorities of Cooperative Savings and Credit Union**

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 13 września 2015 r.

#### **Streszczenie**

Organami spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej są: walne zgromadzenie, rada nadzorcza, zarząd. Szczególnego rodzaju organem opiniodawczym jest komisja kredytowa. Z uwagi na to, iż problematyka organów kasy w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z dnia 5 listopada 2009 r. ujęta jest jedynie w sposób fragmentaryczny, a zgodnie z ustawą w kwestiach nieuregulowanych stosuje się przepisy prawa spółdzielczego, organy spółdzielni należało przedstawić w odniesieniu do ustawy Prawo spółdzielcze.

**Słowa kluczowe:** organy spółdzielni, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, spółdzielnia

#### **Abstract**

Credit union authorities are: general meeting, supervisory board, management board. A special kind of consultative body is the credit committee. Due to the fact that the issue of organ cash in the Law on Unions - credit dated 5 November 2009 it is included only in a fragmentary way, and according to the law in matters not governed by the provisions of the Cooperative Law, a cooperative bodies had to be provided for the cooperative Law.

**Keywords:** credit unions, cooperative, co-operative bodies

### **1. Wprowadzenie**

Każdy rodzaj spółdzielni ma obowiązek posiadania określonej struktury organizacyjnej pozwalającej realizować ustawowe i statutowe cele. Spółdzielnia posiada osobowość prawną, co obliguje ją do posiadania organów, powołanych w celu prowadzenia przedsiębiorstwa, zarządzania majątkiem spółdzielni i reprezentowania jej na zewnątrz<sup>1</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 38 Kodeksu cywilnego<sup>2</sup> (k.c.) osoba prawna działa w sposób przewidziany ustawą i statutem poprzez swoje organy. Zatem działanie osób fizycznych powołanych jako członków organów osoby prawnej jest rozumiane jako

działanie osoby prawnej, także skutki czynności prawnych dokonywanych przez członków jej organów przypisywane są osobie prawnej<sup>3</sup>.

W ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>4</sup> problematyka organów spółdzielni ujęta jest w sposób fragmentaryczny, a zatem zastosowanie znajdują przepisy ustawy Prawo spółdzielcze (pr. spółdz.)<sup>5</sup>. W świetle art. 35 prawa spółdzielczego w spółdzielni funkcjonuje zasada trójpodziału ustawowych organów spółdzielni. Obligatoryjnymi organami spółdzielni są: walne zgromadzenie lub zebranie przedstawicieli, rada nadzorcza i zarząd. W przypadku zastąpienia walnego zgromadzenia przez zebranie przedstawicieli dodatkowym czwartym organem są zebrania grup członkowskich. Statut spółdzielni zgodnie z regulacją zawartą w art. 35 § 3 prawa spółdzielczego może przewidywać ponadto tworzenie innych organów spółdzielni<sup>6</sup>.

Warto dodać o ciekawym rozwiązaniu istniejącym w Niemczech. Zgodnie z aktem prawnym regulującym działalność spółdzielni w Niemczech, wielokrotnie nowelizowaną Ustawą o spółdzielniach z 1889 roku, w spółdzielniach mających ponad tysiąc pięciuset członków walne zgromadzenie zostaje zastąpione zgromadzeniem delegatów. Jednak w statucie spółdzielni mogą znaleźć się postanowienia określające ważne decyzje, które podejmowane będą nadal przez ogół członków. Zatem niemiecka regulacja umożliwiła stałe funkcjonowanie zarówno walnego zgromadzenia jak i zgromadzenia przedstawicieli<sup>7</sup>.

Do obligatoryjnych organów spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej stosownie do art. 32 pr. spółdz. oraz art. 18 i kolejnych ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej jako u.o.skok) zaliczyć należy: walne zgromadzenie lub zebrania grup członkowskich w kasie, gdzie zebranie przedstawicieli zastąpiło walne zgromadzenie, rada nadzorcza, zarząd, oraz komisja kredytowa jako organ opiniodawczy<sup>8</sup>.

Pierwotnie art. 17 u.o.skok wymieniał jako obligatoryjne następujące organy kasy: zebranie przedstawicieli- wykluczona została możliwość istnienia walnego zgromadzenia w kasie, rada nadzorcza, oraz zarząd. W przepisie art. 17 nie było informacji o zebraniach grup członkowskich<sup>9</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 stycznia 2012 roku uznał regulację artykułu 17 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych za niezgodną z Konstytucją RP<sup>10</sup>. W rezultacie przepis art. 17 u.o.skok został w całości uchylony, a strukturę organów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych regulują przepisy prawa spółdzielczego<sup>11</sup>.

Zasadniczo organy spółdzielni są organami kolegialnymi<sup>12</sup>. Zgodnie z u.o.skok organy kasy mają charakter kolegialny i liczą co najmniej trzech członków. Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków od tej reguły<sup>13</sup>. W art. 18 u.o.skok ustawodawca wskazał

wymogi kwalifikacyjne skierowane do członków organów kas: zebrania przedstawicieli, rady nadzorczej i zarządu. Ponadto we wspomnianym artykule wskazał określone obowiązki spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej wobec Komisji Nadzoru Finansowego. Podstawowym wymogiem dla członków organów kas jest członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej. Ponadto kandydaci muszą spełnić przesłanki: niekaralności, gwarantować stabilne i ostrożne zarządzanie kasą, posiadać odpowiednie doświadczenie i wykształcenie. Na członków rady nadzorczej i zarządu pr. spółdz. i przepisy szczególne nakładają pewne ograniczenia dotyczące, np. zakazu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej i zarządu przez osobę skazaną na środek karny ujęty w art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego<sup>14</sup> (k.k.), przedstawionego w art. 56 § 2 prawa spółdzielczego zakazu konkurencji, zakazu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej przez osoby wskazane w art. 57 pr. spółdz. Ustawodawca w art. 18 ust. 2 u.o.skok przewidział ograniczenie reprezentacji pracowników spółdzielni w radzie nadzorczej i zebraniu przedstawicieli, których udział nie może przekroczyć jednej trzeciej składu wymienionych organów. Celem tej regulacji jest zapewnienie niezależności wskazanych organów od zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej<sup>15</sup>.

Stosownie do art. 19 u.o.skok członkowie organów spółdzielni pełnią swoje funkcje nieodpłatnie. Zasada ta dotyczy obligatoryjnych i fakultatywnych organów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Reguła nieodpłatnego pełnienia funkcji na podstawie postanowienia zawartego w statucie może zostać uchylona w stosunku do zarządu. W przypadku zarządu podstawą przyznania wynagrodzenia może być tzw. stosunek wewnętrzny, będący zobowiązaniem osoby do wypełniania czynności związanych z pełnieniem określonej funkcji. Stosunkiem tym może być stosunek pracy w oparciu o umowę o pracę lub o powołanie, o umowę zlecenia, kontrakt menedżerski itd. Treść zobowiązań zawartych w takiej umowie musi nawiązywać do zadań, oraz kompetencji zarządu zawartych w ustawie<sup>16</sup>.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 września 2000 r., przedstawił pogląd, iż odwołanie lub zawieszenie członka zarządu nie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę<sup>17</sup>. Zasada związana z nieodpłatnym pełnieniem funkcji ma charakter bezwzględnie obowiązujący wobec członków innych organów spółdzielni. Członkowie tych organów mają jednak prawo do zwrotu poniesionych przez nich wydatków związanych z działalnością w tym organie<sup>18</sup>.

## 2. Walne zgromadzenie

Walne zgromadzenie, jako organ uchwałodawczy i kontrolny jest najwyższym organem spółdzielni<sup>19</sup>. Zdanie takie wyraził m.in. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 marca 1992 roku<sup>20</sup>. Każdemu członkowi spółdzielni przysługuje prawo uczestnictwa w walnym zgromadzeniu. Członek może uczestniczyć w walnym zgromadzeniu osobiście, albo przez pełnomocnika, jednakże pełnomocnikiem nie może być członek zarządu, ani pracownik kasy<sup>21</sup>. Członkowie spółdzielni będące osobami prawnymi uczestniczą w walnym zgromadzeniu poprzez ustanowionego pełnomocnika. Ponadto pełnomocnik może zastępować jednego członka<sup>22</sup>.

Bez względu na liczbę zadeklarowanych, oraz wniesionych udziałów każdemu członkowi przysługuje zgodnie z obowiązującą w prawie spółdzielczym zasadą jeden głos<sup>23</sup>. W statucie spółdzielni, w której członkostwo mają wyłącznie osoby prawne, może znaleźć się zapis określający inny sposób ustalania liczby głosów<sup>24</sup>. Regulacja ta jest zgodna z orzecznictwem Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 9 lipca 2004 roku, potwierdził, iż „w spółdzielniach osób prawnych statut może określać inną zasadę ustalania liczby głosów”<sup>25</sup>.

„Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia kasy należy:

1. uchwalanie kierunków rozwoju działalności gospodarczej oraz społecznej i kulturalnej;
2. rozpatrywanie sprawozdań rady nadzorczej, zatwierdzanie sprawozdań rocznych i sprawozdań finansowych oraz podejmowanie uchwał, co do wniosków członków spółdzielni, rady lub zarządu w tych sprawach i udzielanie absolutorium członkom zarządu;
3. rozpatrywanie wniosków wynikających z przedstawionego protokołu polustracyjnego z działalności spółdzielni oraz podejmowanie uchwał w tym zakresie;
4. podejmowanie uchwał w sprawie sposobu pokrycia strat (z uwzględnieniem art. 26 ust. 2 i 3 u.o.skok);
5. podejmowanie uchwał w sprawie zbycia nieruchomości, zbycia zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej;
6. podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do innych organizacji gospodarczych oraz występowania z nich;
7. oznaczanie najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć,
8. podejmowanie uchwał w sprawie połączenia się spółdzielni, jej podziału oraz likwidacji;
9. rozpatrywanie odwołań od uchwał rady w postępowania wewnątrzspółdzielczego;

10. uchwalanie zmian statutu (art. 38 § 1 pr. spółdz)<sup>26</sup>.

Zgodnie z regulacją art. 38 § 2 prawa spółdzielczego zakres wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia może zostać rozszerzony na podstawie zapisów w statucie<sup>27</sup>.

Zarząd jest zobowiązany do zwołania walnego zgromadzenia co najmniej raz w roku, nie później niż w terminie sześciu miesięcy od upływu roku obrachunkowego. Ponadto zarząd ma obowiązek zwołać walne zgromadzenie na żądanie rady nadzorczej i jeżeli w statucie nie ma zapisu podwyższającego ilość członków – na żądanie co najmniej jednej dziesiątej członków, liczba ta nie może być jednak niższa niż trzech. Jeśli w spółdzielni walne zgromadzenie zostało zastąpione zebraniem przedstawicieli, zarząd jest zobligowany do jego zwołania, gdy z żądaniem wystąpi jedna trzecia przedstawicieli, lub zebrania grup członkowskich liczące minimum jedną piątą ogółu członków spółdzielni. Treść żądania powinna być zgłoszona w formie pisemnej ze wskazanym celem zwołania walnego zgromadzenia, które winno zostać zwołane w terminie do sześciu tygodni<sup>28</sup>.

Zarząd spółdzielni o zwołaniu walnego zgromadzenia, jego miejscu, czasie i porządku obrad zawiadamia członków, związek rewizyjny zrzeszający spółdzielnię i Krajową Radę Spółdzielczą. Pr. spółdz. nie zawiera unormowania dotyczącego formy zawiadomienia, pozostawiając zagadnienie regulacji statutowej<sup>29</sup>. Zgodnie z sentencją wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2002 r. w sytuacji, gdy zarząd działa jako organ kolegialny do zwołania walnego zgromadzenia konieczna jest uchwała zarządu, decyzji tej nie może podjąć prezes zarządu jednoosobowo<sup>30</sup>.

Uchwały, jeżeli ustawa, albo statut nie stanowi inaczej, podejmowane są przez walne zgromadzenie w sprawach objętych porządkiem obrad podanym w zawiadomieniu, w obecności nie mniej niż połowy członków uprawnionych do głosowania zwykłą większością głosów<sup>31</sup>. Statut spółdzielni może przewidywać możliwość podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie bez zachowania wyżej określone *quorum*<sup>32</sup>. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 maja 1995 roku<sup>33</sup>.

Głosowanie jest jawne, poza wyjątkami dotyczącymi wyborów członków władz, oraz wniosków o ich odwołanie. Uchwały walnego zgromadzenia podejmowane są zasadniczo zwykłą większością głosów. Kwalifikowana większość głosów jest wymagana, aby zmienić statut, odwołać przed upływem kadencji członka rady nadzorczej, oraz dokonać połączenia lub likwidacji spółdzielni<sup>34</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 42 § 1 prawa spółdzielczego uchwała walnego zgromadzenia wiąże zarówno członków jak i organy spółdzielni<sup>35</sup>. Uchwała walnego zgromadzenia rozumiana jest jako czynność prawna, jeżeli jest przyczyną powstania określonych skutków prawnych<sup>36</sup>. Jako czynność prawna, może zatem posiadać braki

formalne lub materialne. W obowiązującym pr. spółdz. regulacje dotyczące wadliwości uchwały walnego zgromadzenia znajdują się w art. 42<sup>37</sup>. W świetle art. 42 § 2 nieważna jest uchwała walnego zgromadzenia, jeżeli jest sprzeczna z ustawą. Uchwała taka może być poddawana w wątpliwość na zasadach ogólnych, w każdym czasie, przez każdą osobę mającą w tym prawny interes<sup>38</sup>. Zaskarżona w trybie art. 42 § 2 prawa spółdzielczego uchwała nie podlega uchyleniu, jest ona nieważna z mocy prawa<sup>39</sup>. Sąd Najwyższy orzekł w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., iż zgodność uchwały z obowiązującymi przepisami ocenia się według stanu prawnego na dzień podjęcia uchwały<sup>40</sup>. Stanowisko potwierdzające nieważność uchwały spowodowaną sprzecznością z ustawą zajął również Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 roku<sup>41</sup>.

Przesłanką zaskarżalności i w konsekwencji uchylenia uchwały walnego zgromadzenia może być zgodnie z przepisem art. 42 § 3 pr. spółdz. jej niezgodność ze statutem i dobrymi obyczajami. Uchylona może być także uchwała w wyniku której może dojść do zaszkodzenia interesom spółdzielni lub pokrzywdzenia jej członka<sup>42</sup>. Sąd Najwyższy w sentencji wyroku z dnia 10 kwietnia 2013 roku określił jak należy rozumieć pojęcie „dobrych obyczajów” rozstrzygając w kwestii uchylenia uchwały walnego zgromadzenia<sup>43</sup>.

Wydane przez sąd orzeczenie uchylające uchwałę posiada charakter konstytutywny<sup>44</sup>. W konsekwencji wyroku uchylającego uchwałę walnego zgromadzenia traci ona moc ze skutkiem *ex tunc*, jednak zanim zapadnie wyrok, jest ważna i skuteczna<sup>45</sup>. Regulacje dotyczące legitymacji czynnej, reprezentacji spółdzielni przed sądem, terminu do wytoczenia powództwa, oraz dopuszczalności nieuwzględnienia wskazanego terminu przez sąd zawiera art. 42 § 4-8 prawa spółdzielczego<sup>46</sup>. Możliwość nieuwzględnienia terminu do wytoczenia powództwa przez sąd została wskazana w wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2013 roku<sup>47</sup>.

Zgodnie z poglądem doktryny w świetle art. 42 § 9 pr. spółdz. zasadne jest, posługiwanie się koncepcją uchwały nieistniejącej<sup>48</sup>. Ze wskazaną uchwałą mamy do czynienia, gdy na skutek istnienia uchybień formalnych nie można mówić o właściwym złożeniu oświadczenia woli przez organ spółdzielni<sup>49</sup>. Dotyczy to np. sytuacji, gdy sfałszowano wyniki głosowania, gdy niezrozumiała jest treść uchwały, gdy podjęta uchwała dotyczy sprawy nie przewidzianej w porządku obrad, gdy na walnym zgromadzeniu brak przewidzianego *quorum*<sup>50</sup>. Na skutek najpoważniejszych wad formalnych uchwała walnego zgromadzenia może zostać zatem uznana jako nieistniejąca<sup>51</sup>. Sąd Najnowszy w sentencji wyroku z dnia 14 marca 2013 r. określił katalog przyczyn uznania uchwały walnego zgromadzenia za nieistniejącą<sup>52</sup>. Ustawodawca w art. 42 § 9 pr. spółdz. przewidział, iż

orzeczenie sądu uchylające uchwałę walnego zgromadzenia, stwierdzające jej nieważność lub nieistnienie odnosi skutek prawny zarówno wobec członków spółdzielni jak i jej organów<sup>53</sup>.

### 3. Rada Nadzorcza

U.o.skok nie zawiera regulacji dotyczących trybu wybierania, liczby członków oraz zadań rady nadzorczej. Zatem stosować należy, postanowienia pr. spółdz., oraz regulacje statutu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Rada nadzorcza jest organem sprawującym nadzór i kontrolę nad działalnością prowadzoną przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową. Zgodnie z brzmieniem art. 45 pr. spółdz. rada nadzorcza jest organem wybieranym zgodnie ze statutem przez walne zgromadzenie, albo zebranie przedstawicieli, bądź przez zebrania grup członkowskich i składa się z minimum trzech członków, będących członkami spółdzielni. Wyjątek dotyczy osób prawnych, w których przypadku do rady nadzorczej może zostać wybrana osoba, która nie jest członkiem spółdzielni<sup>54</sup>.

W myśl art. 35 § 2 pr. spółdz. bez względu na organ dokonujący wyboru, wybór członka do rady nadzorczej następuje w głosowaniu tajnym, to samo obowiązuje w przypadku odwołania jej członka<sup>55</sup>. Długość trwania kadencji rady nadzorczej określa statut<sup>56</sup>. W momencie wyboru do rady nadzorczej powstaje mandat członka organu kasy, wygasa natomiast z upływem kadencji lub na skutek odwołania, oraz rezygnacji. Mandat członka rady wygasa także z chwilą śmierci<sup>57</sup>. Z racji członkostwa w radzie nadzorczej członkowi tego organu nie przysługują w porównaniu do innych członków, żadne specjalne uprawnienia organizacyjne, albo majątkowe<sup>58</sup>.

Ustawodawca w art. 18 ust. 3 u.o.skok zobowiązał kasę do poinformowania o powołanym składzie rady nadzorczej, a także o zmianach jej składu, oraz spełnieniu wymagań kwalifikacyjnych przez członków rady Komisję Nadzoru Finansowego<sup>59</sup>. Poinformowanie organu nadzoru powinno nastąpić poprzez wysłanie zawiadomienia w pozwalającym na jego sporządzenie terminie. Przyjmuje się, iż jako wskazówkę należy traktować termin na zgłoszenie zmienionych danych, które objęte są obowiązkiem wpisu do rejestru przedsiębiorców we właściwym sądzie rejestrowym. Z uwagi na to, iż w ustawie nie ma sprecyzowanych sankcji dotyczących zaniedbania obowiązku o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy, należy przyjąć, że wiąże się to z ogólnymi sankcjami nadzorczymi. Komisja Nadzoru Finansowego ma zapewnić kontrolę nad powoływaniem członków rady nadzorczej, oraz spełnianiem przez nich kwalifikacji wskazanych w ustawie. Należy, podkreślić, iż sąd rejestrowy, który prowadzi rejestr przedsiębiorców, do którego



wpisana jest spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa zgodnie z ustawą o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>60</sup> jest zobligowany do kontroli zgodności zgłoszeń z normami prawnymi<sup>61</sup>.

„Do kompetencji rady nadzorczej kasy należą:

1. bieżący nadzór i kontrola działalności kasy, wykonywany także przez badanie okresowych sprawozdań i sprawozdań finansowych oraz dokonywanie okresowych ocen wykonania zadań gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania przez kasę praw jej członków;

2. przeprowadzanie kontroli nad sposobem załatwiania przez zarząd wniosków organów kasy i jej członków;

3. uchwalanie planów gospodarczych i programów działalności społecznej i kulturalnej;

4. podejmowanie uchwał w sprawie nabycia i obciążenia nieruchomości oraz nabycia zakładu lub innej jednostki organizacyjnej;

5. podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do organizacji społecznych oraz występowania z nich;

6. zatwierdzanie struktury organizacyjnej kasy;

7. rozpatrywanie skarg na działalność zarządu;

8. składanie walnemu zgromadzeniu sprawozdań zawierających wyniki kontroli i ocenę sprawozdań finansowych;

9. podejmowanie uchwał w sprawach czynności prawnych dokonywanych między kasą a członkiem zarządu lub dokonywanych przez kasę w interesie członka zarządu, a także reprezentowanie spółdzielni przy tych czynnościach;

10. podejmowanie decyzji w sprawie udzielenia kredytu lub pożyczki członkowi zarządu,

11. wybór pełnomocnika kasy na walne zgromadzenie Kasy Krajowej<sup>62</sup>.

Na podstawie regulacji zawartych w statucie zakres działania rady nadzorczej stosownie do art. 46 § 2 prawa spółdzielczego może zostać rozszerzony, zwykle wiąże się to z ograniczeniem uprawnień zarządu<sup>63</sup>. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r. potwierdził statutową możliwość rozszerzenia uprawnień rady nadzorczej<sup>64</sup>. W celu wykonywania powierzonych zadań rada nadzorcza może wymagać wyjaśnień i sprawozdań zarówno od zarządu, pracowników jak i członków spółdzielni. Ponadto ma prawo do przeglądania dokumentów, ksiąg, a także sprawdzania stanu majątku spółdzielni<sup>65</sup>.

Rada nadzorcza realizuje swoje zadania kolegalnie, jednak do działania związanego z reprezentowaniem kasy podczas dokonywania czynności prawnych między

kasą, a członkiem zarządu albo w interesie członka zarządu, może upoważnić dwóch członków rady. Rada nadzorcza podejmuje decyzje w drodze uchwały. Statut spółdzielni, lub wskazany w nim regulamin rady nadzorczej określa tryb posiedzeń, zasady porządku obrad, zdolność uchwałodawczą, procedurę podejmowania uchwał. Rada nadzorcza podejmując uchwały musi zatem przestrzegać swoich kompetencji, oraz zobowiązana jest kierować się postanowieniami statutu i właściwym regulaminem. W przypadku niezastosowania się do tych regulacji uchwała podjęta przez radę nadzorczą może być wadliwa. Niezgodność uchwały z przepisami ustawy może prowadzić do bezwzględnej nieważności i podmioty zainteresowane mogą w tej sytuacji wystąpić z powództwem stosownie do art. 189 kodeksu postępowania cywilnego<sup>66</sup>. Pogląd o bezwzględnej nieważności uchwały rady nadzorczej, z uwagi na mniejszy skład rady, niż wskazany pr. spółdz. wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 września 2003 roku<sup>67</sup>. Uchwała dotycząca wykluczenia, albo wykreślenia członka ze spółdzielni podjęta niezgodnie z postanowieniami statutu może zostać zaskarżona na zasadach, które są przewidziane do uchwał walnego zgromadzenia<sup>68</sup>. Regulację tą podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lipca 2006 roku<sup>69</sup>. W doktrynie i orzecznictwie istnieje również pogląd, iż w niektórych sytuacjach możliwe jest uznanie uchwały rady nadzorczej za nieistniejącą<sup>70</sup>.

Kompetencje rady nadzorczej mogą zostać zawieszane z mocy prawa w następujących wypadkach: ustanowienia przez organ nadzoru zarządcy komisarycznego lub postanowienia o likwidacji kasy, a także na skutek decyzji Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej przejęcia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej przez bank krajowy lub inną kasę<sup>71</sup>.

#### **4. Zarząd spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej**

Zarząd posiada kompetencje do kierowania spółdzielnią, oraz reprezentowania jej na zewnątrz. Ustawodawca w art. 48 § 2 pr. spółdz. wprowadził domniemanie kompetencji zarządu<sup>72</sup>. U.o.skok w przepisie art. 20, ustala skład zarządu liczący od trzech do pięciu osób. Wskazane unormowanie stanowi *lex specialis* do art. 49 § 1 pr. spółdz. stanowiącego, iż postanowienie statutu może przewidywać jednoosobowy zarząd. Zarząd jest powoływany przez radę nadzorczą w tajnym głosowaniu spośród kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje i spełniających warunki wskazane w art. 18 u.o.skok, tj. spośród członków spółdzielni posiadających odpowiednie wykształcenie, doświadczenie, niekaranych, gwarantujących stabilne i ostrożne zarządzanie kasą. Wyłączny charakter kompetencji rady nadzorczej do powoływania zarządu jest

bezwzględnie obowiązujący i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 49 § 2 pr. spółdz., zasady wyboru członków zarządu nie można więc zmieniać postanowieniami statutu<sup>73</sup>.

Zarząd może być powoływany na czas nieoznaczony lub na określoną kadencję<sup>74</sup>. Długość kadencji powinien określać statut spółdzielni. Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa ma obowiązek zgłaszania i wpisu powołanego zarządu i każdej jego zmiany do rejestru przedsiębiorców. Wpis ten ma charakter deklaracyjny. Członek zarządu uzyskuje mandat od daty powołania, a powodem wygaśnięcia mandatu może być upływ kadencji, odwołanie i rezygnacja. Ponadto przyczyną wygaśnięcia jest śmierć, oraz wystąpienie pewnych zdarzeń prawnych dotyczących spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Zgodnie z postanowieniami u.o.skok i pr. spółdz. członkowie zarządu mogą być odwoływani w każdym czasie. W spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych kompetencje do odwołania członka zarządu posiada rada nadzorcza<sup>75</sup>. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2004 r. członkowi zarządu, który został odwołany z funkcji, przysługuje, z uwagi na łączący go ze spółdzielnią stosunek cywilnoprawny, możliwość zaskarżenia podjętej przez radę nadzorczą uchwały do sądu cywilnego<sup>76</sup>.

U.o.skok w przepisie art. 71 ust. 2 pkt 1 przewiduje możliwość odwołania członków zarządu przez Komisję Nadzoru Finansowego, w sytuacji, gdy działalność kasy narusza przepisy prawa albo statutu i mimo upomnienia na piśmie, swoją działalnością zagraża interesom członków, a zarząd za uchybienia jest bezpośrednio odpowiedzialny. W świetle art. 73 ust. 3 zd. 1 u.o.skok członek zarządu może być także odwołany z mocy prawa. Sytuacja ma miejsce, gdy Komisja Nadzoru Finansowego ustanowi w kasie zarządcę komisarycznego, podejmie decyzję odnośnie przejęcia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej przez bank krajowy lub inną kasę. W przypadku, gdy organ nadzoru podejmie decyzję o likwidacji kasy, zarząd zgodnie z przepisem 74d omawianej ustawy ulega rozwiązaniu, a mandaty członków wygasają<sup>77</sup>.

Powołanie prezesa zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej wymaga zgody Komisji Nadzoru Finansowego<sup>78</sup>. Przepis art. 21 u.o.skok jest wzorowany na treści art. 22b prawa bankowego i uzależnia powołanie prezesa zarządu kasy od zgody Komisji. Wniosek o zgodę na powołanie prezesa spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej składa rada nadzorcza. Może tego dokonać zarówno przed jak i po powołaniu wskazanej osoby, jednakże w tej sytuacji powołanie następuje po podjęciu przez Komisję pożądanego decyzji. Organ nadzoru w świetle art. 21 ust. 2 odmówi wyrażenia zgody na pełnienie funkcji prezesa przez osobę, która została skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo, oraz przestępstwo skarbowe z wykluczeniem przestępstw ściganych na podstawie oskarżenia prywatnego. Komisja odmówi również akceptacji, gdy

osoba przewidziana do objęcia stanowiska prezesa zarządu będąc zatrudnionym lub pełniąc funkcję członka organu spowodowała udokumentowane straty. Ponadto, nie jest możliwe wyrażenie przez Komisję zgody w sytuacji, gdy wobec określonej osoby orzeczono zakaz związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, pełnieniem funkcji reprezentanta, oraz pełnomocnika na podstawie art. 373 prawa upadłościowego i naprawczego<sup>79</sup> lub na podstawie art. 39 pkt 2 w zw. z art. 41 K.K. Istnieją również fakultatywne przesłanki podjęcia negatywnej decyzji odnośnie osoby przewidzianej do objęcia stanowiska prezesa, związane z prowadzeniem przeciwko niemu postępowania karnego lub o przestępstwo skarbowe, albo prawomocne skazanie go za przestępstwo inne niż wskazane w przepisie art. 21 ust. 2 pkt.1<sup>80</sup>.

Zgoda na pełnienie funkcji prezesa przez określoną osobę wyrażona przez Komisję ma charakter decyzji administracyjnej. W przypadku ponownego wyboru tej samej osoby na stanowisko prezesa rada nadzorcza nie występuje ponownie o zgodę Komisji<sup>81</sup>.

## **5. Komisja kredytowa jako opiniodawczy organ spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej**

Komisja kredytowa jest zgodnie z art. 22 u.o.skok organem obligatoryjnym, mającym opiniodawczy charakter<sup>82</sup>. Organ ten sprawuje dodatkową kontrolę nad działalnością kasy związaną z udzielaniem przez nią kredytów. Ustawa nie zawiera regulacji dotyczących składu komisji kredytowej, oraz zasad jej powoływania i odwoływania. Kwestie z tym związane reguluje zatem statut spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Odnośnie składu komisji należy zachować zasadę kolegialności. Statut powinien wskazywać organ kompetentny do wyboru członków komisji kredytowej. Członkowie komisji kredytowej powoływani są w głosowaniu tajnym. W statucie powinny znaleźć się zapisy dotyczące kadencji komisji kredytowej, oraz przyczyny wygaśnięcia mandatu jej członków. U.o.skok nie wskazuje kwalifikacji, jakie muszą posiadać członkowie komisji kredytowej. Jednakże regulacja art. 22 ust. 2 jednoznacznie stwierdza, iż członkami komisji nie mogą być członkowie zarządu lub rady nadzorczej. Zakaz ten nie dotyczy udziału w pozostałych organach kasy. Poza opisanym, ustawa nie określa innych zakazów, mających służyć zachowaniu niezależności w tym organie. Nadto, regulacja statutowa powinna zawierać zagadnienia związane z pracami komisji kredytowej: zasadami posiedzeń, zdolnością uchwałodawczą, wytycznymi dotyczącymi obrad, oraz podejmowania decyzji przez komisję<sup>83</sup>.

Komisja kredytowa wykonuje następujące zadania: opiniuje wnioski dotyczące udzielania pożyczek i kredytów, przedstawia zarządowi propozycje odnośnie

zabezpieczenia i warunków dla udzielanych przez kasę pożyczek, oraz kredytów, a także przedstawia zarządowi wnioski dotyczące wydłużenia terminów spłat pożyczek i ich przymusowego ściągnięcia w przypadku nieterminowej spłaty. Zarząd spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej opiniami komisji nie jest związany<sup>84</sup>. W postanowieniach statutu mogą się znaleźć dodatkowe zadania powierzone komisji kredytowej np. przygotowywanie procedur udzielania pożyczek, nie mogą one jednak naruszać kompetencji innych organów<sup>85</sup>.

## 6. Podsumowanie

Problematyka dotycząca organów spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej ujęta w u.o.skok jest przedstawiona jedynie w sposób fragmentaryczny. W kwestiach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy pr. spółdz. U.o.skok określiła kwalifikacje, jakie muszą posiadać członkowie zarządu, oraz rady nadzorczej spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Celem wprowadzenia uregulowania dotyczącego kwalifikacji członków zarządu i rady nadzorczej było zapewnienie właściwego zarządzania kasą, przez osoby mające właściwe kompetencje. Rozwiązanie to ma gwarantować zgodne z prawem funkcjonowanie spółdzielni i rozwój jej działalności.

<sup>1</sup> H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.).

<sup>3</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe Komentarz*, Warszawa 2014, s. 167.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, ze zm.). Dalej jako: u.o.skok.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1443 ze zm.). Dalej jako: pr. spółdz.

<sup>6</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 32.

<sup>7</sup> A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1 (10), s. 254.

<sup>8</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 167.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, Legalis nr 444143.

<sup>11</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 168.

<sup>12</sup> P. Grzesiok, *Pojęcie i charakter prawny uchwały organu spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2005, zesz. 1, s. 170.

<sup>13</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 168.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88 poz. 553, ze zm.

<sup>15</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 174-178.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 182-184.

- <sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 7 września 2000 r., I PKN 101/00, Legalis nr 52860.
- <sup>18</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 184.
- <sup>19</sup> M. Józefczyk, *Pełnomocnictwo do udziału w walnym zgromadzeniu spółdzielni*, „Rejent” 2005, nr 12, s. 79.
- <sup>20</sup> Postanowienie SN z dnia 31 marca 1992 r., II CRN 4/92, Lex nr 497753.
- <sup>21</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 168.
- <sup>22</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie* [w:] *Polskie prawo handlowe*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2009, s. 237.
- <sup>23</sup> K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka handlowa (II)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1991, nr 7 (517), s. 101.
- <sup>24</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie...*, s. 237.
- <sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 9 lipca 2004r., II CK 426/03.
- <sup>26</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 169.
- <sup>27</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 34.
- <sup>28</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie...*, s. 236.
- <sup>29</sup> A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- <sup>30</sup> Wyrok SN z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1062/00.
- <sup>31</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie...*, s. 237.
- <sup>32</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 169.
- <sup>33</sup> Uchwała SN z dnia 18 maja 1995 r., III CZP 62/95.
- <sup>34</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 169.
- <sup>35</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie...*, s. 237.
- <sup>36</sup> K. Pietrzykowski, *Bezwzględnie nieważne uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni (de lege lata i de lege ferenda)* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000, s. 205.
- <sup>37</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 169.
- <sup>38</sup> *Ibidem*, s. 169-170.
- <sup>39</sup> A. Stefaniak, *Prawo...*, LEX/el. 2014.
- <sup>40</sup> Wyrok SN z dnia 18 marca 2010 r., V CSK 260/09.
- <sup>41</sup> Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2014 r., I ACa 572/13. Zob. też wyrok SA w Gdańsku z dnia 23 maja 2013 r., V ACa 139/13.
- <sup>42</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 170.
- <sup>43</sup> Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2013 r., IV CSK 582/12.
- <sup>44</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 170.
- <sup>45</sup> A. Stefaniak, *Prawo...*, LEX/el. 2014.
- <sup>46</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 170.
- <sup>47</sup> Wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2013 r., I ACa 309/13, Legalis nr 776464.
- <sup>48</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 170.
- <sup>49</sup> K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- <sup>50</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 170.

- <sup>51</sup> A. Stefaniak, *Prawo...*, LEX/el. 2014.
- <sup>52</sup> Wyrok SN z dnia 14 marca 2013 r., I CSK 382/12. Zob. też wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., I PK 336/02.
- <sup>53</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 170.
- <sup>54</sup> P. Ruczkowski, A. Szlachciński, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z dnia 5 listopada 2009 r.* [w:] *Prawne i ekonomiczne problemy funkcjonowania spółdzielczości finansowej na przełomie XX i XXI wieku*, red. P. Ruczkowski, B. Rutkowski, Kielce 2011, s. 121.
- <sup>55</sup> K. Stefaniuk, *Wybór członków rady nadzorczej spółdzielni*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8, s. 76.
- <sup>56</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 39.
- <sup>57</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 172.
- <sup>58</sup> Z. Niedbała, *Rada nadzorcza w systemie organów spółdzielni*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, zesz. 2, s. 46.
- <sup>59</sup> K. Pietrzykowski, *Charakterystyka nowych regulacji prawnych dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* [w:] *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. J. Ossowski, Sopot 2010, s. 35.
- <sup>60</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 1203, z późn. zm.
- <sup>61</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 180-181.
- <sup>62</sup> Ibidem, s. 171.
- <sup>63</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 34-35.
- <sup>64</sup> Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2012 r., III CSK 49/12, Legalis nr 667405.
- <sup>65</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 35.
- <sup>66</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 171-172.
- <sup>67</sup> Wyrok SN z dnia 18 września 2003 r., I CK 115/02, Legalis nr 61444.
- <sup>68</sup> A. Sikorska-Lewandowska, *Sprzecznosc uchwały rady nadzorczej ze statutem spółki lub spółdzielni*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 11, s. 46.
- <sup>69</sup> Wyrok SN z dnia 14 lipca 2006 r., II CSK 71/06, Legalis nr 89112.
- <sup>70</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 172.
- <sup>71</sup> Ibidem, s. 172.
- <sup>72</sup> A. Wowerka, *Spółdzielnie...*, s. 239.
- <sup>73</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 187.
- <sup>74</sup> H. Cioch, *Zarys...*, s. 39.
- <sup>75</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 187.
- <sup>76</sup> Wyrok SN z dnia 30 września 2004 r., IV CK 13/04, Legalis nr 170582.
- <sup>77</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze ...*, s. 188.
- <sup>78</sup> P. Ruczkowski, A. Szlachciński, *Spółdzielcze...*, s. 121.
- <sup>79</sup> Ustawa z 28 lutego 2003 r.- Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm.
- <sup>80</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 193.
- <sup>81</sup> Ibidem, s. 191.

<sup>82</sup> P. Ruczkowski, A. Szlachciński, *Spółdzielcze...*, s. 121.

<sup>83</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 195.

<sup>84</sup> P. Ruczkowski, A. Szlachciński, *Spółdzielcze...*, s. 121.

<sup>85</sup> A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze...*, s. 199.

## Bibliografia

### Literatura

Cioch H., *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.

Grzesiok P., *Pojęcie i charakter prawny uchwały organu spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, zesz. 1.

Herbert A., Pawłowski Sz., Zakrzewski P., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014.

Józefczyk M., *Pełnomocnictwo do udziału w walnym zgromadzeniu spółdzielni*, „Rejent” 2005, nr 12.

Niedbała Z., *Rada nadzorcza w systemie organów spółdzielni*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, zesz. 2.

Pietrzykowski K., *Bezwzględnie nieważne uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni (de lege lata i de lege ferenda)* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000.

Pietrzykowski K., *Charakterystyka nowych regulacji prawnych dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* [w:] *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. J. Ossowski, Sopot 2010.

Pietrzykowski K., *Spółdzielnia a spółka handlowa (II)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1991, nr 7 (517).

Pietrzykowski K., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, LEX/el. 2013.

Ruczkowski P., Szlachciński A., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z dnia 5 listopada 2009 r.* [w:] *Prawne i ekonomiczne problemy funkcjonowania spółdzielczości finansowej na przełomie XX i XXI wieku*, red. P. Ruczkowski, B. Rutkowski, Kielce 2011.

Sikorska-Lewandowska A., *Sprzecznność uchwały rady nadzorczej ze statutem spółki lub spółdzielni*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 11.

Stefaniak A., *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, LEX/el. 2014.

Stefaniuk K., *Wybór członków rady nadzorczej spółdzielni*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8.

Suchoń A., *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1 (10).

Wowerka A., *Spółdzielnie*, [w:] *Polskie prawo handlowe*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2009.

### Akty normatywne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.



Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553, ze zm.

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym,

Dz.U. z 2013 r. poz. 1203, ze zm.

Ustawa z 28 lutego 2003 roku- Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm.

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych,

Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, ze zm.

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09.

Uchwała SN z dnia 18 maja 1995 r., III CZP 62/95.

Wyrok SN z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1062/00.

Wyrok SN z dnia 18 września 2003 r., I CK 115/02.

Wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., I PK 336/02.

Wyrok SN z dnia 9 lipca 2004 r., II CK 426/03.

Wyrok SN z dnia 30 września 2004 r., IV CK 13/04.

Wyrok SN z dnia 14 lipca 2006 r., II CSK 71/06.

Wyrok SN z dnia 18 marca 2010 r., V CSK 260/09.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2012 r., III CSK 49/12.

Wyrok SN z dnia 14 marca 2013 r., I CSK 382/12.

Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2013 r., IV CSK 582/12.

Wyrok SA w Gdańsku, z dnia 23 maja 2013 r., V ACa 139/13.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2013 r., I ACa 309/13.

Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2014 r., I ACa 572/13.

**Mgr Adam Orliński:** doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

E-mail: morlin20@wp.pl.

**Mgr Dorota Todys:** absolwentka Wyższej Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach.

E-mail: dorota30t@op.pl.

Tomasz Dąbrowski, recenzja: *Instytucje prawa rodzinnego*, red. Jakub M. Łukasiewicz, Warszawa 2014, ss. 354, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4, ISSN: 2300-2662, s. 290-293.



Tomasz Dąbrowski, Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie

### **Recenzja: *Instytucje prawa rodzinnego*, red. Jakub M. Łukasiewicz, Warszawa 2014, ss. 354**

Książka „Instytucje prawa rodzinnego” to publikacja powstała z udziałem Stanisława Grobla, Jakuba M. Łukasiewicza, Rafała Łukasiewicza oraz Jerzego Wiktora, pod redakcją Jakuba M. Łukasiewicza. Jest syntetyzującą prezentacją wybranych instytucji prawa rodzinnego w Polsce. Została napisana przez pracowników naukowych Uniwersytetu Rzeszowskiego we współpracy ze specjalistami – pracownikami rzeszowskich instytucji: Urzędu Stanu Cywilnego, Ośrodka Adopcyjnego i Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

W przedmowie autorzy publikacji zaznaczyli m. in., że „opracowanie niniejsze w żadnej mierze nie pretenduje do roli podręcznika akademickiego”, wymieniając tytuły pozycji książkowych, które – ich zdaniem – spełniają takie wymagania. Dlatego też autorzy postawili sobie za cel stworzenie książki, która byłaby „adresowana do tych wszystkich, którzy po raz pierwszy spotykają się z materiałem prawa rodzinnego, jak i tych, którzy pragną swą wiedzę usystematyzować, uzupełnić lub też próbują skomplikowane zagadnienia teoretyczne dostrzec w kontekście ich praktycznego zastosowania”.

Spróbujmy zatem zobaczyć, jak autorom publikacji udało się spełnić założony cel; tym bardziej, że książka ta jest adresowana do wszystkich, a nie specjalistów. Przekaz treści teoretycznych powinien być więc tak nośny, by zrozumiał je zwykły czytelnik prasy codziennej, bo przecież książka ta ma pomóc każdemu z nas w poruszaniu się w gąszczu paragrafów prawa rodzinnego.

Treść rozprawy podzielono na 11. rozdziałów. W jej strukturze wyodrębniono ponadto: wykaz skrótów, przedmowę, załączniki, a także obszerną bibliografię. Wybór tematu rozprawy jest w pełni uzasadniony teoretyczną wagą i praktycznym znaczeniem omawianych zagadnień.

Zacznijmy naszą analizę od sprawdzenia na ile język przekazu jest jasny, precyzyjny i daje możliwość zrozumienia treści wywodów autorów tzw. zwykłym ludziom.

Przykładowo rozdział 2.2 – „Dwie formy zawarcia małżeństwa” – daje jasny wykład historyczny, w jaki sposób w Polsce po II wojnie światowej prawo regulowało formę zawierania małżeństwa, czyli precyzowało te fakty prawnie. Z tegoż podrozdziału

dowiadujemy się, że: „Od 1 stycznia 1946 r. dekretem z dnia 25 września 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie (Dz. U. Nr 48, poz. 271 z późn. zm.) wprowadzona została zasada zgodnie z którą wyłącznie małżeństwa zawarte w formie świeckiej wywoływały skutki cywilno- i publicznoprawne. (...) Ten sposób ujęcia ustawodawca następnie kontynuował w dekrete z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 25, poz. 151 z późn. zm.). Co więcej, ustawą nowelizującą z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie przepisów prawa o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 72, poz. 358) wprowadzono do wskazanego dekretu przepis art. 50, w myśl którego:

1. Moc prawną ma tylko związek małżeński zawarty przed urzędnikami stanu cywilnego.
2. Udzielenie ślubu religijnego może nastąpić jedynie po uprzednim zawarciu małżeństwa przed urzędnikiem stanu cywilnego i złożeniem duchownemu wyciągu z aktu małżeństwa (...) Konkludując, w okresie 1958r. obowiązywała następująca formuła – najpierw zawierano małżeństwo w formie cywilnej i dopiero wtedy możliwe było (dla osób zainteresowanych) zawarcie małżeństwa w formie wyznaniowej. (...) Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.) zakaz zawierania małżeństwa w formie wyznaniowej przed zawarciem małżeństwa w formie świeckiej zniesiono. Natomiast ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustwa – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 757) poprzez nowelizację kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dokonano istotnej zmiany przez wprowadzenie do polskiego porządku prawnego dwóch równorzędnych form zawarcia małżeństwa, tj.:
  - cywilnej
  - i wyznaniowej ze skutkami cywilnymi”.

Rozdział 2.2. „Dwie formy zawarcia małżeństwa” daje jasny wykład historyczny, w jaki sposób w Polsce po II wojnie światowej prawo regulowało formę zawierania małżeństwa. Autorzy przedstawili w sposób przejrzysty, jak dwoje dorosłych ludzi odmiennej płci może usankcjonować prawnie swój związek nieformalny. Dokonałem eksperymentu dając ten rozdział do przeczytania laikowi, który po lekturze tego tekstu stwierdził, że zrozumiał, o co chodzi.

Kwestia pieczy zastępczej (której poświęcony został rozdział 8. tejże publikacji) jest natomiast o wiele bardziej skomplikowanym pojęciem prawnym, zwłaszcza, gdy mamy do czynienia z tzw. problematyką pieczy podzielonej, szczególnie, że znajduje ona

zastosowanie jedynie wtedy, gdy dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej wskutek ograniczenia władzy rodzicielskiej.

Autorzy publikacji podają przypadki, kiedy instytucja pieczy podzielonej nie wchodzi w rachubę. Dzieje się tak w przypadku umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu zawieszającego władzę rodzicielską rodziców lub pozbawiającego ich tej władzy oraz w przypadku umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, na podstawie art. 100 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.). Tę kwestię autorzy nieco zbyt uszczegóławiają chociaż w końcu przyznali, że „piecza bieżąca to troska o dziecko w codziennych sytuacjach życiowych. Następuje wówczas połączenie opieki prawnej z faktyczną”. Jak wyjaśnili ten stan rzeczy autorzy publikacji, polega on na tym, że opiekunami ustanawia się rodziców zastępczych, osoby prowadzące rodzinny dom dziecka lub wychowawców zatrudnionych w instytucjonalnej formie pieczy zastępczej.

W rozdziale 8.3.3., zatytułowanym „Rodzinna piecza zastępcza” autorzy sprecyzowali, że – zgodnie z art. 40 ust. 1 cytowanej ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka są zobowiązane do zapewnienia dziecku całodobowej opieki i wychowania, w szczególności do traktowania dziecka w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobistej, do zapewnienia mu dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych, kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych, jak również zapewnienia rozwoju zainteresowań i uzdolnień.

Prześledźmy kolejno, jak przedstawiona została wiedza teoretyczna publikacji na przykładzie rozdziału 4. niniejszej książki. W „Zagadnieniach wstępnych” (4.1) jasno określony został statut małżeństwa w aspekcie wspólnoty majątkowej. Autorzy tłumaczyli: „Z chwilą uzyskania statusu współmałżonka osoba fizyczna przestaje funkcjonować jako całkowicie niezależna jednostka, wchodzi bowiem w pewną ścisłą symbiozę z drugim małżonkiem, stając się tym samym za niego odpowiedzialna. Wyrazem tego są określone prawa i obowiązki małżeńskie, wśród których ustawodawca wskazuje m. in. na wierność, wzajemną pomoc, czy też obowiązek udostępnienia własnego mieszkania”. Wyróżnili też różnorodne aspekty materialne małżeństwa pisząc: „Małżonkowie angażują się (...) w stosunki majątkowe z osobami trzecimi, a także przyjmują względem siebie określone reguły rozliczeń z uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków”. W nawiązaniu do tych rozważań autorzy podali ustroje majątkowe, których definicjom towarzyszą objaśnienia kiedy (w jakich sytuacjach) dochodzi do ich powstania. Dla lepszego zrozumienia tych

## Recenzje

---

wywodów pod tekstem informacyjnym znajduje się rycina obrazująca stosunki zachodzące między poszczególnymi małżeńskimi ustrojami majątkowymi. W dalszej części rozdziału autorzy zajmują się takimi zagadnieniami, jak: ustrój wspólności ustawowej, skład majątku osobistego, zarząd majątkiem wspólnym itd.

\*

Z pewnością można stwierdzić, że cel, jaki sobie autorzy niniejszej publikacji postawili, został przez nich osiągnięty. Książka w sposób w miarę zrozumiały dla prawnego laika przekazuje dzisiejszy stan wiedzy (na obwołucie książki podano stan prawny na dzień 31 lipca 2014 r.), dotyczy instytucji prawa rodzinnego w Polsce – w Rzeczypospolitej Polskiej. Czytelnik otrzymuje do dyspozycji publikację, która w sposób logiczny i przejrzysty ukazuje mu formy istnienia prawa rodzinnego. Jest to przekaz solidny, zarówno na planie czysto prawnym, jak też jako rodzaj kompendium wiedzy prawniczej – wykładni prawa dla osób niezwiązanych zawodowo z prawem. Dodatkowo na przejrzystość treści zawartej w książce wpływa bogata szata graficzna (liczne wzory dokumentów, ryciny), ułatwiająca zrozumienie wiedzy teoretycznej.

Wydanie tej pozycji książkowej na polskim rynku wydawniczym uważam za nader trafną decyzję. Stanowi ona pożyteczny zbiór wiedzy zarówno teoretycznej jak i praktycznej.

**Dr Tomasz Dąbrowski:** adiunkt w Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie, e- mail: paluch266@wp.pl.

---

Anna Dąbrowska, Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Odpowiedzialność w administracji publicznej”, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 13 maja 2015 r., „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4,

ISSN: 2300-2662, s. 294-299.



Anna Dąbrowska, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

### **Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Odpowiedzialność w administracji publicznej”, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 13 maja 2015 r.**

13 maja 2015 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Odpowiedzialność w administracji publicznej”. Gospodarzem wydarzenia było Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH” działające na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Przewodniczącym Komitetu Naukowego Konferencji został ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UT-H w Radomiu – opiekun Koła.

W konferencji uczestniczyło ponad 60 osób, w tym przedstawiciele 13 ośrodków naukowych z całej Polski, m.in.: Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Konferencja rozpoczęła się słowem wstępnym wygłoszonym przez prof. nadzw. dr hab. Jana Bednarczyka, Dziekana Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu. Organizatorzy podzielili konferencję na sesję plenarną i pięć równoległych paneli szczegółowych. Moderatorem sesji plenarnej był dr Mariusz Wieczorek (Katedra Prawa Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu), który w swoim wystąpieniu „Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej – ujęcie normatywne i orzecznictwo” przedstawił regulację prawną poświęconą odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej. Omówił istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej, jako szczególnego rodzaju odpowiedzialności pracowniczej, przesłanki jej ponoszenia, przebieg postępowania dyscyplinarnego, rodzaj kar dyscyplinarnych oraz następstwa nałożenia kary dyscyplinarnej. Zwrócił uwagę na

problemy praktyczne powstające na tle obowiązującego w tej materii prawa, znajdujące odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym.

Autorem kolejnego wystąpienia był dr Tomasz Dąbrowski (Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie). Przedmiotem referatu uczynił „Odpowiedzialność władzy publicznej w Polsce za naruszenie prawa unijnego”. Przeanalizował odpowiedzialność Polski (polskich podmiotów prawa) za naruszenie prawa unijnego. Szczególną uwagę poświęcił analizie przepisów Kodeksu cywilnego normujących tę kwestię, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zwrócił również uwagę na odpowiedzialność Unii Europejskiej i jej pracowników (funkcjonariuszy) za naruszenie prawa unijnego.

W referacie zatytułowanym „Odpowiedzialność państwa w świetle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności” niżej podpisana, przybliżyła kwestie odpowiedzialności państwa w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z najważniejszego traktatu Rady Europy z dziedziny ochrony praw człowieka. Autorka zwróciła uwagę, iż żaden przepis Konwencji wprost nie reguluje kwestii odpowiedzialności państwa, niemniej jednak państwo ponosi odpowiedzialność za działanie lub zaniechanie wszystkich swoich organów, których działalność może mieć wpływ na faktyczny zakres korzystania przez jednostki z gwarantowanych w Konwencji praw i wolności.

Następny z prelegentów, Kamil Mania (Katolicki Uniwersytet Lubelski) zaprezentował referat pt. „Odpowiedzialność studenta jako członka komisji stypendialnej”. Wskazał m.in., iż studenci będący członkami komisji stypendialnej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, ale także karną (przestępstwo poświadczenia nieprawdy w dokumentach oraz przestępstwo nadużycia zaufania) za wszelkie umyślne nieprawidłowości i działania sprzeczne z prawem dotyczące formalnej obsługi wniosków o pomoc materialną.

Wystąpienie na temat „Systemu zarządzania jakością jako współczesnego wyzwania jednostek samorządu terytorialnego” wygłosiła Aneta Zając (Uniwersytet Rzeszowski). Zwróciła uwagę na fakt, iż system zarządzania jakością jest ważnym i aktualnym problemem administracji, albowiem na nim spoczywa odpowiedzialność za zagwarantowanie urzędowi wiarygodności, statusu jednostki przyjaznej klientowi, przewidywalnej w zakresie jakości i działającej w sposób przejrzysty. Kończąc Autorka przedstawiła wyniki badań dotyczące poruszanego obszaru problemu.

Łucja Kobroń (Uniwersytet Jagielloński), w swym wystąpieniu zatytułowanym „Charakter prawny terminu rejestracji układu zbiorowego pracy” przywołała m.in. art. 241<sup>11</sup> Kodeksu pracy w myśl, którego układy zbiorowe prawa pracy podlegają rejestracji.

## Sprawozdania

Procedura ta ma charakter obligatoryjny. Układ ponadzakładowy podlega wpisowi do rejestru przez ministra właściwego do spraw pracy, z kolei układ zakładowy przez właściwego okręgowego ministra pracy.

Anna Głowacz (Uniwersytet Rzeszowski), zreferowała problematykę dotyczącą „Znaczenia odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska”. Prelegentka wskazała, iż przepisy prawa dotyczące ochrony środowiska przewidują trzy rodzaje odpowiedzialności, mianowicie odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną. Odpowiedzialność administracyjna odgrywa szczególną rolę w ochronie środowiska, gdyż ma za zadanie służyć interesowi publicznemu. Odpowiedzialność tą wszczyna się z urzędu, co ważne postępowanie administracyjne znacznie szybciej przebiega aniżeli postępowanie przed sądami powszechnymi.

„Odpowiedzialność sądowno-administracyjna za nieudostępnienie informacji publicznej” to tytuł referatu mgra Kazimierza Pawlika (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie). Referent wskazał, iż tematykę tą należy uznać za szczególnie aktualną w kontekście uchwalonej 20 lutego 2015 r. nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która nadaje sądom administracyjnym szczególne uprawnienia w zakresie nakładania grzywny na organy administracji publicznej oraz możliwości zasądzenia na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej, co stanowić ma – zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy – zadośćuczynienie za krzywdę, jaką doznała strona w związku z nieprawidłowym prowadzeniem postępowania, także postępowania dotyczącego udostępnienia informacji publicznej.

Michał Tutaj (Uniwersytet Warszawski), wystąpił z referatem pt. „Zakres odpowiedzialności za działania administracji w świetle tzw. „specustawy drogowej”. Prelegent przedmiotem swoich rozważań uczynił ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z 2003 r., która miała na celu ułatwienie wykonywania inwestycji w dziedzinie infrastruktury drogowej. Rozważając odpowiedzialność zarządcy drogi stwierdził, że konieczne jest wyważenie argumentów stojących za każdym ze stanowisk, pomocnicze zastosowanie różnych metod wykładni, by właściwie oznaczyć do jakiego stopnia odpowiedzialny jest zarządca drogi (i stojący z nim Skarb Państwa) realizujący zadania z zakresu administracji publicznej.

Po wysłuchaniu wszystkich wystąpień sesji plenarnej miała miejsce dyskusja dotycząca wygłoszonych referatów, po której nastąpiło uroczyste zaprzysiężenie Zarządu Studenckiego Koła Administratywistów. W skład Zarządu weszli: Paulina Jabłońska – Prezes Koła, Bartłomiej Składanek – I v-ce Prezes ds. promocji i rekrutacji, Emilia Gulińska – II v-ce Prezes ds. organizacyjnoadministracyjnych.



## Sprawozdania

Moderatorem Panelu I był Bartłomiej Składanek. W tej części konferencji kolejno swoje wystąpienia prezentowali: mgr Ewelina Markowska (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz porządkowa pracowników samorządowych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa”; Danuta Ziętek (Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu), „Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników administracji publicznej – wybrane aspekty społeczno-prawne”; Paulina Jaszczuk, (KUL), „Odpowiedzialność radnego jako funkcjonariusza publicznego – wybrane zagadnienia”, Agnieszka Gałczyńska-Frańk (Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu), „Odpowiedzialność organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego”; Martyna Warchoł (Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna w Radomiu), „Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska”; Paulina Stępniewska (UT-H w Radomiu), „Kodeks etyczny a kształtowanie odpowiedzialności w administracji”; mgr Dominik Borek (KUL), „Niepołączalność w pełnieniu funkcji wójta (burmistrza, prezydenta) i prezesa klubu sportowego”; Bartłomiej Składanek (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za bezprawne działania i zaniechania funkcjonariuszy publicznych”.

Emilia Gulińska poprowadziła panel II, w którym ze swoimi referatami wystąpili: mgr Ilona Resztak, (KUL), „Dekret Józefa Piłsudskiego o upaństwowieniu milicji ludowej”; Anna Szwed (UMCS), „Szkody przy wykonywaniu władzy publicznej – odpowiedzialność odszkodowawcza organów administracji publicznej za ich władcze działania w Kodeksie cywilnym w świetle Konstytucji RP”; Karolina Lisek (KUL), „Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji”, Jakub Skwierczyński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), „Odpowiedzialność polityczna najwyższych organów władzy wykonawczej”; Paulina Syta, (UT-H w Radomiu), „Przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego”; Paulina Jabłońska (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa”; Katarzyna Bień (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego”; Patrycja Drażek (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariusza Policji”; Emilia Gulińska (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie”.

Prowadzącą panelu III była Ewelina Senator. W trakcie tej części szczegółowej konferencji mówcami prezentującymi swe referaty byli: mgr Anna Mędrak (Uniwersytet Śląski), „Postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika samorządowego”; Marta Świątkowska (UMCS), „Odpowiedzialność administracyjna jednostek samorządu terytorialnego za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej”; Piotr Bednarczyk (UMCS),

## Sprawozdania

„Whistleblowing jako instytucja kształtująca odpowiedzialność w administracji”; Marzena Chmielewska (Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu), „Odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym”; Grzegorz Kalbarczyk i Mateusz Jaguś (UMCS), „Odpowiedzialność odszkodowawcza za wywłaszczenie nieruchomości”; Aneta Brusik (Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu), „Odpowiedzialność za naruszenie przepisów określona w ustawie Prawo zamówień publicznych”; Kamil Łojek (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), „Kontrola administracji”; Karolina Szymczyk (UT-H w Radomiu), „Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa”; Ewelina Senator (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy Policji”.

Moderatorem panelu IV była Martyna Rzęsa. Kolejno zostały wygłoszone referaty autorstwa: Piotr Abramczyk (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność organów administracji publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej”; Malwina Starosta (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność konstytucyjna i polityczna rządu”; Julita Woszczyk (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego”; Michał Tokarski (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Służby Więziennej”; Klaudia Pietrzyk i Dominika Gołosz (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność administracji publicznej za niewykonanie wyroku sądu”; Ewa Kwaczyńska i Patrycja Biernat (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność za niezłożenie zeznania podatkowego”; Patrycja Gołąbek (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność administracyjna w zakresie ochrony środowiska”; Adam Dulęba (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa unijnego-wybrane aspekty”; Martyna Rzęsa (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność administracyjna za szkody wyrządzone w środowisku”.

Mgr Paweł Śwital przewodniczył panelowi V, podczas którego głos przedstawiając swe referaty zabrali: Justyna Gulińska (UT-H w Radomiu), „Prawa pacjenta a etyka zawodowa. Idee a rzeczywistość”; Kinga Zaprawa (UT-H w Radomiu), „Wybrane aspekty odpowiedzialności w procesie zarządzania placówkami służby zdrowia”; Paulina Chebdowska i Sylwia Węglińska (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność administracyjna pielęgniarek w świetle nowej ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych”; Iwona Skrzypczak (Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu), „Uprawnienia przedsiębiorcy w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu poniesionej szkody za działania/zaniechania organów administracji publicznej, w oparciu o najnowsze orzecznictwo”; Maciej Kobryński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach),

## Sprawozdania

---

„Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego”; Tomasz Lisowski, (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), „Odpowiedzialność konstytucyjna osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe”; Mateusz Bubała (UT-H w Radomiu), „Instytucje odpowiedzialne za informatyzację państwa”; Anna Tomaszewska (Warszawski Uniwersytet Medyczny), „Odpowiedzialność podmiotów leczniczych i personelu medycznych”; Katarzyna Jankowska (Warszawski Uniwersytet Medyczny), „Odpowiedzialność fizjoterapeuty za wyrządzoną krzywdę lub uszczerbek na zdrowiu”; mgr Paweł Śwital (UT-H w Radomiu), „Odpowiedzialność organów jednostek samorządu terytorialnego za losy wspólnoty samorządowej”.

Wszystkie sesje naukowe zostały zakończone dyskusjami, których źródłem były interesujące wystąpienia podczas poszczególnych części konferencji.

**Dr Anna Dąbrowska**: adiunkt na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: [anna.dabrowska@uthrad.pl](mailto:anna.dabrowska@uthrad.pl).

Tomasz Dąbrowski, Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Patologie w administracji”,  
Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno–Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego  
w Radomiu, Radom 18 maja 2015 r., „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4, ISSN:  
2300-2662, s. 300-306.



Tomasz Dąbrowski, Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie

### **Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Patologie w administracji”, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno–Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 18 maja 2015 r.**

Dnia 18 maja 2015 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa zorganizowana przez Katedrę Prawa Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu oraz Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”. Tematem przewodnim konferencji były „Patologie w administracji”.

Uroczystego otwarcia dokonała Prodziekan Wydziału Ekonomicznego UT-H w Radomiu dr Marzena Lament. Podziękowała prelegentom za przybycie i życzyła udanej wymiany myśli naukowych. Podkreśliła, iż każda konferencja naukowa to kolejne ziarno posiane na plonie nauki. Wyraziła szczególne podziękowania ks. dr hab. Sławomirowi Fundowiczowi, prof. UT-H – *spiritus movens* konferencji.

Obrady konferencji przebiegały w sesji plenarnej po której odbyły się trzy równoległe panele. Sesję zainaugurował wystąpieniem dr Zbigniew Markwart (UT-H w Radomiu), „Postawy urzędników rosyjskich w Królestwie Polskim jako przykład patologii w administracji”. Referent omówił przykłady korupcji urzędników rosyjskich w Królestwie Polskim. W dalszej części wystąpienia odniósł się do kwestii braku etyki urzędniczej u urzędników rosyjskich w Królestwie Polskim.

Następnie wystąpił piszący te słowa, prezentując referat „Odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wyrządzone deliktami legislacyjnymi”. W pierwszej części swego wystąpienia analizował odpowiedzialność władzy publicznej za wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego. Podkreślił, iż odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzające szkody wadliwe akty normatywne unormowana została w przepisie art. 417<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego. Prelegent zauważył brak w przepisach Kodeksu cywilnego definicji pojęcia aktu normatywnego. Odniósł się też do poglądów dotyczących pojęcia aktu normatywnego, a wyrażonych w prawoznawstwie i w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego. W drugiej części swego przemówienia przedstawił problem odpowiedzialności w władzy publicznej za zaniechanie legislacyjne. Mówca podkreślił, iż

delikty legislacyjne to kategoria kompletna, obejmująca poza ich postaciami czynnymi, będącymi przejawami niezgodnych z prawem działań legislacyjnych także ich postaci bierne, stanowiące przypadki zaniechań legislacyjnych.

Analiza ograniczenia działań antykorupcyjnych radnych jako sposób przeciwdziałania patologiom w administracji samorządowej była przedmiotem wystąpienia mgra Pawła Świtala, (UT-H w Radomiu). We wstępie swego wystąpienia referent wyjaśnił pojęcie korupcji. Następnie odniósł je do korupcji w samorządzie terytorialnym. W dalszej kolejności omówił kwestie ograniczeń antykorupcyjnych i zakazów dotyczących radnych samorządowych. Wystąpienie zakończył omówieniem antykorupcyjnych oświadczeń i informacji składanych przez radnego. Podkreślił ważność idei transparentności działań radnych.

Następną prelegentką była mgr Kinga Karaś, (Uniwersytet Śląski), prezentująca referat „Odpowiedzialność osobista pracownika administracji publicznej za błędy – w Polsce i we Francji”. W swoim wystąpieniu omówiła ona zasady odpowiedzialności pracowników administracji publicznej uwzględniając aspekty odpowiedzialności cywilnej, karnej i dyscyplinarnej. Zagadnienie zawarte w tytule wystąpienia odniosła do ustawodawstwa polskiego oraz francuskiego.

Mgr Mateusz Mąkosza (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach), przedstawił problem „Wadliwości procesu naboru do służby cywilnej w kontekście patologii zaobserwowanych w administracji publicznej”. W pierwszej części swego przemówienia referent przeanalizował podstawy prawne naboru do służby cywilnej. Podkreślił on fakt, iż przepisy regulujące to zagadnienie nie są dostosowane do praktyki, natomiast często są różnie interpretowane przez zarówno doktrynę jak i orzecznictwo – co pozwala wysunąć tezę ich wadliwości. W dalszej części swego wystąpienia mówca omówił etapy naboru do służby cywilnej.

Referat „Prawne problemy polskiego systemu egzaminów zewnętrznych na przykładzie egzaminu maturalnego. Wybrane zagadnienia” wygłosił Łukasz Kierznowski, (Uniwersytet w Białymstoku). Prelegent zauważył, iż dokładnie 10 lat temu po raz pierwszy odbył się w Polsce egzamin maturalny przeprowadzany w całości nowej formule. Tzw. „nowa matura” diametralnie zmieniła pozycję i funkcję tego egzaminu w procesie edukacji. Była to zmiana na tyle znamienita, że do dziś toczy się dyskusja pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami nowego kształtu egzaminów maturalnych. Choć spór ten ma najczęściej charakter edukacyjny (dotyczy np. poziomu wymagań tzw. „starej” i „nowej” matury, skuteczności sprawdzania wiedzy maturzystów, itp.), to przez lata obowiązywania regulacji statuujących egzamin maturalny w jego obecnym kształcie

powstało również wiele kontrowersji o charakterze prawnym. Wśród głównych problemów prawnych dotyczących procedur przeprowadzania i oceniania egzaminów maturalnych należy wskazać takie zjawiska, jak całkowicie arbitralne i niepodlegające zaskarżeniu rozstrzygnięcia dyrektorów OKE w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego, specyficzne i ograniczające prawa maturzystów uregulowania dotyczące wglądu do sprawdzonych i ocenionych arkuszy egzaminacyjnych oraz brak procedury odwoławczej od wyniku egzaminu maturalnego w przypadku przekonania zdającego o nieprawidłowym ocenieniu jego arkusza. Do powyższych kontrowersji należy jeszcze dodać zjawisko nieprawidłowego oceniania egzaminów maturalnych, które przybiera zatrważające rozmiary. W ostatnich miesiącach problem ten jest nagłaśniany przy okazji dwóch wydarzeń, które zbiegły się w czasie i ukazały skalę tego patologicznego zjawiska – bezprecedensowego, pierwszego w Polsce pozwu cywilnego skierowanego przeciwko Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Krakowie przez maturzystkę z Zakopanego w sprawie nieprawidłowej oceny egzaminu maturalnego. Jednocześnie raportu Najwyższej Izby Kontroli, w którym Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że co czwarty arkusz maturalny weryfikowany na żądanie zdającego okazał się nieprawidłowo oceniony, a blisko 110 tys. arkuszy maturalnych z lat 2009–2013 wymaga ponownego sprawdzenia. Negatywne skutki omawianego zjawiska potęguje fakt, iż egzamin maturalny jest zazwyczaj jedynym kryterium rekrutacji na studia wyższe, dlatego też prawidłowość jego oceniania ma ogromne znaczenie dla przyszłości edukacyjnej i zawodowej setek tysięcy młodych ludzi każdego roku. Prelegent przedstawił podstawowe kontrowersje prawne procedur przeprowadzania i oceniania egzaminów maturalnych w Polsce oraz sytuacji prawnej maturzysty w przypadku nieprawidłowej oceny egzaminu maturalnego. Treść wystąpienia poparł własnymi badaniami dotyczącymi omawianego problemu.

Następnie głos zabrał mgr Damian Bara, (KUL) występując z referatem „Zjawisko korupcji w administracji publicznej”. Mówca przedstawił zjawisko korupcji w administracji publicznej przy jednoczesnym uwzględnieniu konsekwencji związanych z korupcją, obowiązujących mechanizmów zwalczania korupcji oraz rozwiązań znanych z wcześniejszego ustroju politycznego. Z całą stanowczością podkreślił, że zjawisko korupcji niejednokrotnie jest traktowane jako temat tabu, ponieważ w przypadku jego ujawnienia i upublicznienia może negatywnie oddziaływać na społeczne zaufanie obywateli wobec danego organu.

Mateusz Brzeziński (Szkola Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie oraz Uniwersytet Warszawski), w swoim odczycie zatytułowanym „Zamówienia publiczne – prosta droga do patologii?” przeprowadził analizę bardzo palącego w praktyce zagadnienia

## Sprawozdania

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Podkreślił, iż system zamówień publicznych służyć ma racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji oraz zapewnić równe traktowanie dostawców i wykonawców przez stworzenie warunków uczciwej konkurencji w trakcie ubiegania się o zamówienie publiczne. Racjonalna gospodarka środkami publicznymi odbywać się może wyłącznie w oparciu o zasady systemu, (zwłaszcza odnoszące się do wyboru najkorzystniejszej oferty), jak jawność, równe traktowanie i uczciwa konkurencja. Ostatnia z wymienionych zasad rozwinięta została w przepisach regulujących fazy postępowania począwszy od przygotowania, późniejszego toku, aż do wyłonienia wykonawcy i oferty w oparciu o skwantyfikowane kryteria, odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Przygotowanie i prowadzenie postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji odnosi się do zakazu ustalania warunków udziału w sposób utrudniający uzyskanie zamówienia, w warunkach dotyczących opisywania przedmiotu zamówienia, tak by nie dochodziło do preferowania określonych podmiotów lub wyrobów. Zamawiający (podmiot publiczny) ma także obowiązek odrzucenia oferty wykonawcy, który dopuścił się do złamania reguł uczciwej konkurencji na rynku, czy też oferty zawierającej rażąco niską cenę. Rozwinięcie zasady konkurencji znajduje się w szczegółowych regulacjach i ich znajomość, jak też wyważone i prawidłowe stosowanie, należy do zakresu odpowiedzialności zamawiającego. Przestrzeganie zasad stanowi obowiązek podmiotu prowadzącego postępowanie, a ich naruszenie uznane zostało w świetle obowiązującego prawa za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zagrożone jest sankcją.

Kolejnym prelegentem był Piotr Adamski, (Uniwersytet Wrocławski), prezentujący referat „Patologie w administracji jako źródło niepewności prawnej jednostki”. Dokonał on analizy pojęcia kofunkcji i pojęcia nepotyzmu. Fundamentalną część wystąpienia stanowiło omówienie zagadnienia patologii w administracji jako źródle niepewności prawnej jednostki. Pewność prawna jednostki oznacza sytuację, w której dokonanie danego zachowania pociąga za sobą określone, możliwe do przewidzenia konsekwencje. Niepewność natomiast oznaczać będzie sytuację, w której podmiot nie jest pewny skutków danego zachowania. W końcowej części swego referatu Piotr Adamski pochylił się nad wzruszalnością decyzji ostatecznych na przykładzie artykułów 161-163 Kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiając je jako patologiczne źródła niepewności prawnej jednostki.

Sesję plenarną Konferencji zakończył referat „Brak odpowiedzialności osobistej urzędników za błędy jako patologia administracji – studium przypadku”, który wygłosił Maciej Troć, (Uniwersytet Warszawski). Prelegent zaliczył do patologii w administracji brak

odpowiedzialności osobistej urzędników za podejmowane przez nich działania. Szczególnie dotkliwie skutkuje to zjawisko w sferze administracji skarbowej, bowiem w tej sferze administracji błąd urzędnika może doprowadzić do upadku przedsiębiorstwa. Błędne decyzje podatkowe nie skutkują w obecnym stanie prawnym odpowiedzialnością osobistą urzędnika. W Polsce niestety często spotykamy się z historiami przedsiębiorstw, które zostały doprowadzone do upadłości przez bezpodstawne nakładanie rzekomo zaległych podatków. Przykładem takiej sytuacji jest przypadek gdańskiej firmy Atrax, która została doprowadzona do upadłości przez niesłusznie stwierdzoną zaległość podatku VAT. Organ podatkowy na podstawie pomówienia i niezweryfikowanego donosu nie tylko niesłusznie nałożył na zakład obowiązek zapłacenia rzekomo zaległego podatku VAT, ale także całkowicie zignorował zasadę domniemania niewinności, którą we współczesnych państwach prawa przyjmuje się za oczywistą. Przypadek przedsiębiorstwa Altrax pokazuje, że dla urzędników urzędów skarbowych ani Konstytucja RP, ani podstawowe akty prawa międzynarodowego, takie jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie stanowią przeszkody w realizacji z góry założonego celu, jakim jest nałożenie kary lub innego obciążenia finansowego.

Wieńczącym sesję plenarną punktem konferencji była dyskusja. W dyskusji głos zabrali: dr Zbigniew Markwart (UT-H w Radomiu), dr Tomasz Dąbrowski (Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie) i mgr Paweł Śwital (UT-H w Radomiu).

Po dyskusja uczestnicy zebrali się w trzech panelach, w których toczyła się dalsza część konferencji. Każdy panelista referował swój temat przez ok. 10 minut. Moderatorem panelu I była Emilia Gulińska (UT-H w Radomiu). W tym panelu referentami byli: Maciej Kobryński (UP-H w Siedlcach), „Zjawiska patologiczne w systemie zamówień publicznych”; Jakub Skwierczyński (UP-H w Siedlcach), „Sądowa kontrola nieprawidłowości związanych z wydawaniem decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”; mgr Ilona Reszta (KUL), „Kilka uwag na temat błędów Józefa Piłsudskiego w sprawie lotnictwa”; Paulina Stępniewska (UT-H w Radomiu), „Kodeks etyczny podstawą dobrego urzędnika”; Bartłomiej Składanek (UT-H w Radomiu), „Nadużycie kompetencji przez organ administracji publicznej”; Anna Tomaszewska (Warszawski Uniwersytet Medyczny), „Patologia relacji pomiędzy Narodowym Funduszem Zdrowia a świadczeniodawcą”; Anna Dziuba (KUL), „Mobbing jako przykład częstej patologii w administracji”; Iwona Skrzypczak (WSH w Radomiu), „Narzędzia prawne stosowane przy nadużyciach kompetencji przez organ administracji publicznej”; Katarzyna Jankowska (Warszawski Uniwersytet Medyczny), „Patologie w finansowaniu usług fizjoterapeutycznych”; Emilia Gulińska (UT-H



## Sprawozdania

w Radomiu), „Zachowania patologicznie społecznie i dewiacyjne w administracji”; Piotr Abramczyk (UT-H w Radomiu), „Konflikt interesów jako przyczyna występowania zjawisk patologicznych w administracji publicznej”; mgr Dominik Borek (KUL), „Konstytucyjne podstawy wsparcia dla sportu a zasada *incompatibilitas*”.

Moderatorem panela II była Patrycja Gołąbek (UT-H w Radomiu). W panelu tym prelegentami byli: Paulina Jaszczuk (KUL), „Nieprawidłowości związane z procesem pozyskiwania funduszy unijnych – wybrane problemy”; Katarzyna Korczak i Marta Warchoń (UT-H w Radomiu), „Patologie systemu zamówień publicznych”; Karolina Szymczyk (UT-H w Radomiu), „Nieprawidłowości w składaniu oświadczeń majątkowych”; Danuta Ziętek (WSH w Radomiu), „Korupcja w życiu publicznym – aspekt społeczno-prawny”; Piotr Bednarczyk (UMCS), „Korupcja w obszarze zamówień publicznych”; Katarzyna Płaskocińska i Ewelina Reguska (UT-H w Radomiu); „Nadużycia władzy”; Malwina Starosta (UT-H w Radomiu), „Biurokracja w administracji publicznej”; Paulina Jabłońska (UT-H w Radomiu), „Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji przez instytucje, organy i służby w administracji publicznej”; Marzena Chmielewska (WSH w Radomiu), „Prawa i obowiązki stron w postępowaniu administracyjnym”; Julita Romanowska (UT-H w Radomiu), „Zjawisko korupcji w administracji publicznej”; mgr Łukasz Jurek (KUL), „Patologia czy realizacja przepisów prawa? Kilka uwag na temat konieczności realizacji przepisów aktów normatywnych z zakresu zabezpieczenia społecznego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”; Patrycja Gołąbek, (UT-H w Radomiu), „Mobbing jako jedna z patologii spotykanych w administracji”.

Moderatorem panelu III był Adam Dulęba (UT-H w Radomiu). W panelu tym prelegentami byli: Tomasz Lisowski (UP-H w Siedlcach), „Patologie systemu zamówień publicznych”; Kamil Łojek (UP-H w Siedlcach), „Biurokracja jednym z głównym hamulców wzrostu gospodarczego”; mgr Ewelina Markowska (UT-H w Radomiu), „Klientelizm jako rodzaj patologii występującej w administracji jednostek samorządu terytorialnego”; mgr Kacper Lewandowski (KUL), „Patologie w nadzorze nad polskim związkiem sportowym”; Mateusz Babula (UT-H w Radomiu), „Patologie na polskim rynku odnawialnych źródeł energii”; Agnieszka Gałczyńska-Frańk (WSH w Radomiu), „Patologie w administracji publicznej na przykładzie whistleblowingu czyli nieprawidłowości”; Sylwia Węglińska (UT-H w Radomiu), „Zasadnicze patologie występujące w systemie służby zdrowia”; Aleksandra Lipka (UT-H w Radomiu), „Szkoły i placówki oświatowe w obliczu patologii niedostosowania społecznego uczniów i wychowanków”; Martyna Warchoń (Europejska Uczelnia Społeczno- Techniczna w Radomiu), „Patologia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”; Ewelina Senator (UT-H w Radomiu), „Bezczynność organów

## Sprawozdania

---

administracji jako forma patologii w administracji publicznej”; Adam Dulęba (UT-H w Radomiu), „Nepotyzm w administracji publicznej”.

Po wygłoszeniu referatów wywiązała się wielowątkowa dyskusja wokół problemów będących przedmiotem konferencji. Podsumowania konferencji dokonał dr Zbigniew Markwart, który stwierdził, iż konferencja stanowiła znakomite forum wymiany poglądów naukowych. Podkreślił, że podczas tego wydarzenia zacieśniła się więź współpracy naukowej między przedstawicielami kół naukowych oraz kadrami naukową. Wyraził chęć organizowania w przyszłości podobnych działań naukowych w murach uczelni.

**Dr Tomasz Dąbrowski:** adiunkt w Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie, e- mail: paluch266@wp.pl

---

**Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej**, red. Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk, Jarosław Kostrubiec, **Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015**

Grzegorz Smyk, *Początki europejskich doktryn samorządu terytorialnego*

Mirosław Karpiuk, *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiędzynarodowych*

Kamil Sikora, *Samorząd terytorialny w Królestwie Belgii*

Piotr Janus, *Samorząd terytorialny w Królestwie Danii*

Katarzyna Chrostowska-Malak, *Samorząd terytorialny w Królestwie Hiszpanii*

Piotr Kwaśniak, *Samorząd terytorialny w Królestwie Holandii*

Radosław Kostrubiec, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*

Paweł Kosiński, *Samorząd terytorialny w Republice Austrii*

Grzegorz Ławnikowicz, *Samorząd terytorialny w Republice Bułgarii*

Marcin Szewczak, *Samorząd terytorialny w Republice Chorwacji*

Krzysztof Księżski, *Samorząd terytorialny w Republice Cypru*

Katarzyna Stanik-Filipowska, *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*

Karol Dąbrowski, *Samorząd terytorialny w Republice Estonii*

Jarosław Kostrubiec, *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec*

Dominik Tyrawa, *Samorząd terytorialny w Republice Finlandii*

Krzysztof Orzeszyna, *Samorząd terytorialny w Republice Francuskiej*

Zbigniew Bukowski, *Samorząd terytorialny w Republice Grecji*

Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, *Samorząd terytorialny w Republice Irlandii*

Przemysław Dąbrowski, *Samorząd terytorialny w Republice Litewskiej*

Tomasz Majer, *Samorząd terytorialny w Republice Łotewskiej*

Paweł Sadowski, *Samorząd terytorialny w Republice Malty*

Grzegorz Lubeńczuk, *Samorząd terytorialny w Republice Portugalskiej*

Hanna Spasowska-Czarny, *Samorząd terytorialny w Republice Rumunii*

Konrad Walczuk, *Samorząd terytorialny w Republice Słowackiej*

Sławomir Patyra, *Samorząd terytorialny w Republice Słowenii*

Zbigniew Władek, *Samorząd terytorialny w Republice Włoskiej*

Małgorzata Czuryk, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*

Małgorzata Polinceusz, *Samorząd terytorialny na Węgrzech*

Anna Dąbrowska, Tomasz Dąbrowski, *Samorząd terytorialny w Wielkim Księstwie Luksemburga*

Dorota Lebowa, *Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*



## **„Rocznik Samorządowy” - instrukcja dla autorów**

Szanowni Państwo. Wymogi redakcyjne „Rocznika Samorządowego” są nieco inne niż w przypadku zwykłych wydawnictw, przez wzgląd na skład dokonywany online do formatu \*.pdf. Chodzi o też o znormalizowanie wyglądu wszystkich artykułów zanim zostaną przekazane redaktorom tematycznym i recenzentom. Teksty są anonimizowane i nie powinny się odróżniać wizualnie. W trakcie składu teksty zostaną powtórnie zredagowane. Uprzejmie prosimy więc o uważne przejrzenie poniższych wskazówek. W razie potrzeby pomocą służy redaktor naczelny.

- objętość artykułu: co najmniej 20 tysięcy znaków łącznie z wykazem literatury, streszczeniem, notą o autorze i innymi „przydatkami” do tekstu. W przypadku tekstów o objętości około 60 tysięcy znaków sugeruje się ich podział na dwa odrębne artykuły;
- tekst w formacie \*.odt lub \*.doc (nie \*.docx);
- tekst dla lepszej czytelności powinien być wyjustowany, ale nie należy usuwać zawieszonych spójników z końca wierszy (justowanie i usuwanie zawieszonych spójników nastąpi w trakcie składu tekstu; chodzi o to, że edytory tekstów przesuwają wiersze i spacje, co rozbija tekst przekazany do składu);
- nie należy wstawiać w tekście numerów stron, nagłówków i stopek (w trakcie składu zostaną nadane automatycznie);
- zaleca się, aby format strony i marginesy były standardowe: A4, marginesy 2,5 (ale w trakcie składu format zostanie dostosowany do formatu B5);
- czcionka Times New Roman 12 do tekstu i Times New Roman 10 do przypisów (w składzie zostanie zamieniona na czcionkę Verdana). Uprasza się o nie używanie czcionki 14 do śródtytułów i nagłówków;
- przypisy dolne;
- istotne jest, aby numer przypisu w tekście wstawiany był bezpośrednio po wyrazie, przed przecinkiem;
- istotne jest, aby numer przypisu na końcu zdania wstawiany był bezpośrednio po ostatnim wyrazie, przed kropką (dzięki temu ujednocli się wygląd wszystkich artykułów w danym numerze);
- należy wyłączyć automatyczne dzielenie wyrazów oraz wstawianie wielkich liter po kropce;
- istotne jest aby został zlikwidowany odstęp między akapitami (nie 0,35 a 0,00) oraz żeby interlinia wynosiła 1,5;

- uprasza się o oszczędne używanie kursywy, dodawanie przypisów (zwłaszcza opisowych i dygresyjnych), tabel, list wypunktowanych, gdyż utrudnia to zrobienie składu tekstu;
- w tekście nie należy używać pogrubień i podkreśleń; pogrubienia używane są tylko do oznaczania śródtytułów;
- uprasza się o wyjaśnianie w tekście wprowadzanych skrótów nazw własnych, przykładowo: Kodeks cywilny (K.c.), stosowanie półpauz w przedziale dat, np. 1939–1945, a dywizów w nazwach złożonych, np. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej oraz pisowni „Dziennika Ustaw” bez odstępów, tj. Dz.U.;
- zaleca się używać śródtytułów, lecz nie jest to konieczne. Jeśli są wstawione to należy je pogrubić. Dopuszczalny jest podział jednostopniowy śródtytułów (1, 2, 3 a nie 1.1., 1.2.);
- po zakończeniu tekstu trzeba dodać bibliografię z podziałem na źródła, literaturę, akty prawne, orzecznictwo, Internet (bibliografia jest potem dodawana w bazach danych, które dzięki temu indeksują artykuły);
- pierwsza strona powinna zawierać tytuł artykułu (w języku polskim i angielskim), streszczenie (w języku polskim i angielskim), nie więcej jak trzy słowa kluczowe (również po polsku i angielsku), imię i nazwisko autora wraz ze stopniem lub tytułem naukowym, afiliację, e-mail;
- dodatkowo uprasza się o dołączenie krótkiej (maksimum 5 zdań) noty o autorze. Nota o autorze wraz z adresem e-mail zostanie opublikowana w czasopiśmie, celem ułatwienia czytelnikom prowadzenia korespondencji naukowej z autorami;
- dla zachowania większej obiektywności uprasza się o unikanie autocytowań oraz rezygnowanie z nadmiernego cytowania tekstów uprzednio opublikowanych w „Roczniku Samorządowym”.

Kwestie dotyczące procedury recenzowania, stosowania zapory *ghostwriting* i inne związane z koniecznością przestrzegania zasad rzetelności naukowej zostały przedstawione w procedurze recenzowania. Autorów prosimy o zapoznanie się z tą procedurą i wypełnieniem dołączonego oświadczenia.

Nadmieniamy, iż redakcja nie pobiera opłat za publikację artykułów, ani też nie płaci za przesłane teksty, a czasopismo ukazuje się na licencji Creative Commons BY-NC-ND 4.0.

== == ==

## **„Rocznik Samorządowy” - zasady sporządzania przypisów**

Szanowni Państwo. Dla Państwa wygody, staraliśmy się uprościć zasady sporządzania przypisów (dla przykładu, nie wymagamy podawania nazw wydawnictw). Prosimy więc o ich przestrzeganie. W razie potrzeby pomocą służy redaktor naczelny.

### 1. przykłady opisów książek:

- Adamowicz Z., *Kignet – projekt budowy sieci usług dla przedsiębiorców w ramach organizacji samorządu gospodarczego*, [w:] *E-gospodarka, E-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej*, t. 1, red. S. Partycki, Lublin 2009.
- M. Jurzyk, *Partycypacja izb gospodarczych w rozwoju szkolnictwa zawodowego województwa lubelskiego w okresie międzywojennym*, [w:] *Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo: księga jubileuszowa profesora Jerzego Kunikowskiego w 65. rocznicę urodzin*, red. J. Gmitruk, R. Krawczyk, T. Zacharuk, Warszawa-Siedlce 2010.
- *Źródła normatywne do dziejów izb przemysłowo-handlowych w Polsce (1918–2008)*, oprac. K. Dąbrowski, Ryki 2013.
- *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.

### 2. przykład opisu artykułu z czasopisma:

- W. Chudzik, *Gospodarczo-finansowe aspekty działalności samorządu terytorialnego w ramach inwestycji COP (1936–1939)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2011, vol. 71.

### 3. przykład opisu orzeczenia sądu:

- Uchwała SN z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. I UZP 4/11.

### 4. przykład opisu aktu normatywnego:

- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 35, poz. 194, z późn. zm.

### 5. przykład opisu strony internetowej:

- <http://www.forr.org.pl> [dostęp 15.09.2012].

Uprasza się o stosowanie wyrażen: Ibidem oraz id./ead. zamiast Tamże oraz tenże/taż. W przypadku ponownego powoływania:

- M. Jurzyk, *Partycypacja izb gospodarczych w rozwoju szkolnictwa zawodowego województwa lubelskiego w okresie międzywojennym*, [w:] *Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo: księga jubileuszowa profesora Jerzego Kunikowskiego w 65. rocznicę urodzin*, red. J. Gmitruk, R. Krawczyk, T. Zacharuk, Warszawa-Siedlce 2010, s. ...
- M. Jurzyk, op. cit., s. ...
- J. Jastrzębski, *Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu – struktura organizacyjna w latach 1927–1939*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 3/4, s. ...
- J. Jastrzębski, *Ustrój Izby Rzemieślniczej we Lwowie w latach 1927–1939*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica” 2011, t. 10, s. ...
- J. Jastrzębski, *Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu...*, s. ...
- J. Jastrzębski, *Ustrój Izby Rzemieślniczej...*, s. ...

== == ==

## **„Rocznik Samorządowy” - procedura recenzowania**

Szanowni Państwo. Dla zachowania obiektywizmu naukowego wdrożyliśmy następującą procedurę recenzowania. Wszelkie uwagi i propozycje w tym zakresie przyjmuje redaktor naczelny.

1. na wstępie przeprowadzana jest ocena redakcyjna, tj. obróbka redakcyjna, wstępna ocena merytoryczna i wstępna korekta tekstu. W razie potrzeby dokonania zmian redakcja prosi autora artykułu o wprowadzenie poprawek,

2. kolejno redakcja przekazuje artykuł do oceny redaktorowi tematycznemu. Redaktor wywodzi się z zespołu redakcji i na tym etapie ocena nie jest anonimowa, gdyż redaktor może uzgadniać zmiany w tekście bezpośrednio z autorem,

3. po ocenie redaktora i ewentualnych poprawkach wprowadzonych przez autora tekst jest anonimizowany i przesyłany do recenzji dwóm recenzentom. Jest to system tzw. podwójnej ślepej recenzji. Recenzenci są wyznaczani spoza macierzystej jednostki autora. Anonimizacja tekstu polega na usunięciu danych autora, nadaniu numeru wewnętrznego,

4. recenzja jest pisemna i zawiera jednoznaczny wniosek co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia,

5. po otrzymaniu negatywnej recenzji redakcja odsyła autorowi artykuł do ewentualnej poprawy wraz z tekstem recenzji. Przez cały proces recenzji dane recenzenta, jak i autora pozostają dla stron anonimowe. Dane recenzenta są usuwane z karty recenzji,

6. dane recenzentów poszczególnych artykułów nie są ujawniane. Lista stałych recenzentów czasopisma jest podawana na stronie internetowej oraz raz w roku w danym tomie,

7. po otrzymaniu pozytywnej recenzji redakcja kwalifikuje artykuł do druku, po czym przesyła autorowi do wypełnienia oświadczenia o oryginalności tekstu (wraz z oświadczeniem dotyczącym zapory *ghostwriting*), udzieleniu licencji niewyłącznej na publikację tekstu w czasopiśmie oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych. Skan oświadczenia przesyła się na adres e-mail redaktora naczelnego.

== == ==



imię i nazwisko autora

adres, telefon, e-mail

## OŚWIADCZENIE

Oświadczam, iż tekst o tytule

.....  
.....

jest mojego autorstwa, jak również jest w pełni oryginalny i nie narusza praw osób trzecich. Ponadto nie uczestniczy aktualnie w innym postępowaniu wydawniczym.

Zgodnie z praktykami przeciwdziałania przypadkom *ghostwriting* i *guest authorship* oświadczam, iż osoby trzecie nie wniosły istotnego wkładu w powstanie publikacji / następujące osoby trzecie wniosły istotny wkład w powstanie publikacji (wymienić, wraz z podaniem stopni lub tytułów naukowych)\*:

.....

Oświadczam, iż na przygotowanie publikacji otrzymałem/otrzymałam środki finansowe od ..... /  
Oświadczam, iż publikacja została przygotowana ze środków własnych autora\*.

W przypadku tekstu współautorskiego udział pozostałych autorów określam w sposób następujący: (krótko opisać, wymieniając wszystkich współautorów, np. autorstwo koncepcji artykułu, główne tezy – X; uszczegółowienie, opis wyników badań, analiza orzecznictwa – Y): .....

Udzielam Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki bezterminowej, bezpłatnej, niewyłącznej licencji na publikację utworu w „Roczniku Samorządowym” w wersji elektronicznej i papierowej. Zgadzam się także na publikację tekstu na licencji Creative Commons BY-NC-ND 4.0.

*podpis*

Wyrażam zgodę Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki (ul. Stuart 6, 08-500 Ryki) na przetwarzanie danych osobowych związanych z procesem wydawniczym czasopisma „Rocznik Samorządowy”, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182, z późn. zm.).

*podpis*

\* niepotrzebne skreślić

format B5  
margines: 1,5  
kolor: Szary 7, Wykres1  
czcionka: Verdana  
program: LibreOffice





Fundacja  
Obywatelskiego  
Rozwoju-Ryki