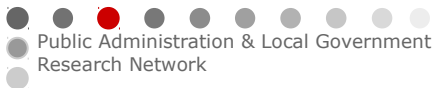


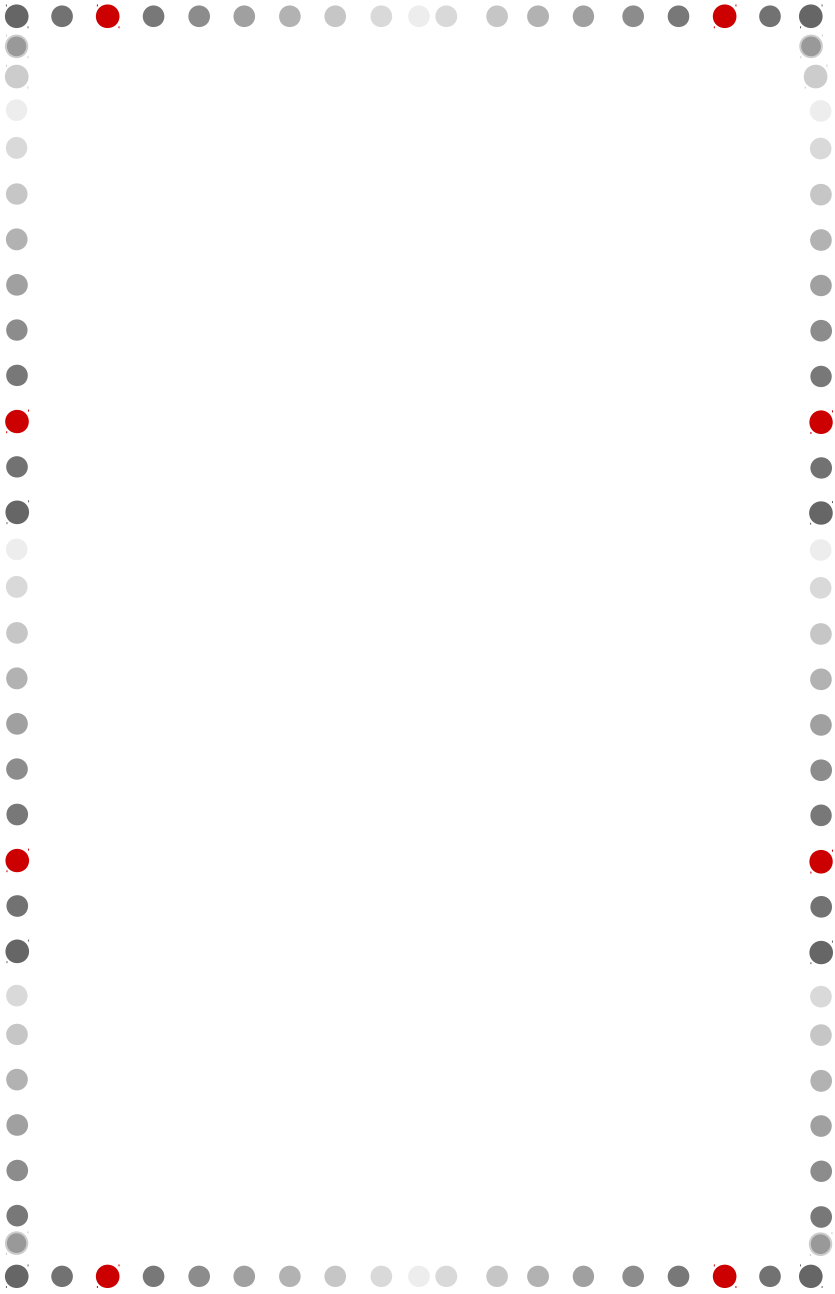


Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki

Rocznik Samorządowy

2016 tom 5





Rocznik Samorządowy

2016 tom 5

Rocznik Samorządowy

The yearbook of local government and self-regulation

Jahrbuch für Selbstverv

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 Wrzyszc (Polska)

Bohdan Butkiewicz (Polska)

Adam Winiarz (Polska)

Recenzenci

Joanna Felczak (Radom)

Sebastian Kwiecień (Lublin)

Mariusz Maciejewski (Warszawa)

Ewelina Mitreęga (Lublin)

Sylwia Szajc (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)

Anna Dąbrowska (prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe publiczne)

Tomasz Dąbrowski (prawo cywilne i spółdzielcze)

Piotr Janus (samorząd gospodarczy)

Martyna Jurzyk (samorząd terytorialny Polski międzywojennej, związki zawodowe)

Krzysztof Księski (historia doktryn politycznych i prawnych, organizacje pozarządowe)

Piotr Szreniawski (nauka o administracji)

Paweł Marek Woroniecki (prawo finansowe i gospodarcze)

Redaktor statystyczny

Katarzyna Hejnowicz

Redakcja językowa

Elżbieta Chudzik

Redaktor naczelny

Karol Dąbrowski

Zastępca redaktora naczelnego

Hubert Mielnik

Współpraca redakcyjna

Agnieszka Adamska

Łukasz Bolesta

Wojciech Chudzik

7	Słowo wstępne
	Artykuły
9	Badurowicz Karolina, Drab Tomasz, <i>Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego</i>
21	Bartoszewicz Mateusz, <i>Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym</i>
41	Biernat Patrycja, Kwaczyńska Ewa, <i>Ograniczenia antykorupcyjne radnych jednostek samorządu terytorialnego</i>
53	Bojarski Krzysztof, <i>Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym</i>
67	Burski Kamil, <i>Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych</i>
81	Chudzik Wojciech, <i>Chałupnictwo i przemysł ludowy w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł</i>
91	Chudzik Wojciech, <i>Rozwój rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł</i>
101	Hetz Monika, <i>Formy zatrudnienia pracowników samorządowych</i>
115	Knaga Daniel, <i>Przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej</i>
137	Lizak Agata, <i>Polityka kulturalna w gminach uzdrowiskowych na przykładzie gminy Iwonicz-Zdrój</i>
157	Król Urszula, <i>Zadłużenie gmin w Polsce w latach 2010–2014 – zarys problematyki</i>
171	Maciaszek Piotr, <i>Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II</i>
189	Malinowski Dawid, <i>Transseksualizm – aspekty administracyjnoprawne</i>
201	Potocki Artur, <i>Opodatkowanie lasów a źródła finansowania gmin</i>
217	Sypniewski Dominik, <i>Umiędzynarodowienie zawodów prawniczych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w kontekście zasad deontologicznych wykonywania zawodu</i>
231	Wdowiak Michał, <i>Ocena dokumentu przez biegłego sądowego w postępowaniu cywilnym</i>
	Recenzje
255	Dąbrowski Tomasz, Wikiński Marek, recenzja: Sebastian Koczur, <i>Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego</i> , Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015, ss. 214
	Glosy
261	Sypniewski Dominik, <i>Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. K 19/14</i>
	Eseje i referaty
269	Dąbrowski Karol, <i>Nauczanie technologii informacyjnej z perspektywy historyka prawa</i>
271	Dąbrowski Karol, <i>Portret niemieckiego aparatu partyjno-administracyjnego w dystrykcie radomskim (1940–1944)</i>

Słowo wstępne

Trudno jest uwierzyć, że minęło już pięć lat istnienia naszego skromnego czasopi-
sma. Podejmowaliśmy różne tematy: administracji skarbowej, spółdzielczości, samorządu
terytorialnego (nadzoru, wyborów, wizerunku w mediach, historii), doktryn politycznych
i prawnych, historii sądownictwa pracy, dziejów gospodarczych Lubelszczyzny i Centralne-
go Okręgu Przemysłowego, historii mediów, wykorzystania środków unijnych, organizacji
społecznych a nawet rynku nieruchomości. W obecnym tomie sięgamy do zagadnień zwią-
zanych z administracją publiczną, bankowością spółdzielczą, Centralnym Okręgiem Prze-
mysłowym, samorządem terytorialnym, podatkami lokalnymi, polityką bezpieczeństwa,
prawem konstytucyjnym i zawodami prawniczymi.

W br. roku nasza sieć badawcza przeszła transformację i od 1 lipca funkcjonujemy
w ramach Ośrodka Badań nad Samorządami. Jednak przez wzgląd na już zaawansowany
proces wydawniczy nie zmienialiśmy danych na obecnym tomie. Tym sposobem jest to
ostatni tom firmowany przez Public Administration & Local Government Research Network.

Najważniejsze dla nas było uzyskanie 4 punktów na liście B w ocenie AD 2015.
Stało się to ogromnym zaskoczeniem, ale też wyzwaniem. Jako redakcja chcemy wyróż-
niać się kulturą organizacyjną i jakością obsługi naszych Auterek i Autorów. Dlatego każdy
artykuł jest opatrzony w nagłówku pełnymi danymi bibliograficznymi, od razu w momencie
ukazania się tomu wszystkie artykuły są rejestrowane w Polskiej Bibliografii Naukowej
i umieszczane w repozytorium CEON, a na końcu tekstu podajemy liczbę arkuszy wydawni-
czych oraz parametry w formacie BibTeX. Literaturę – pod kątem obliczania Polskiego
Współczynnika Wpływu w systemie POL-index – zamieszczamy dodatkowo w formacie Chi-
cago.

Niestety części nadesłanych tekstów nie mogliśmy przyjąć, z prozaicznego powo-
du: profilu naukowego redaktorów tematycznych i recenzentów. Z artykułów poruszają-
cych zagadnienia, często wąskie zagadnieniowo, które wykraczały poza tematykę czasopi-
sma, siłą rzeczy musieliśmy zrezygnować. Teksty wymagające zwiększonego nakładu pracy
redakcyjnej przenieśliśmy do kolejnego tomu. Za tego typu – nieodzowne w codziennej
pracy osób opiekujących się „Rocznikiem” – działania, autorki i autorów przepraszam,
o wyrozumiałość zarazem prosząc. Pragnę jednocześnie złożyć podziękowania moim współ-
pracownikom, bez zaangażowania których wydanie obecnego tomu nie byłoby możliwe.

Karol Dąbrowski



Karolina Badurowicz, Tomasz Drab, *Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, ISSN: 2300-2662, s. 9-21.

Karolina Badurowicz, Tomasz Drab, Wydział Prawa i Administracji UMCS

Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego

Institutional status of regional accounting chambers and their influence on the budgetary of local authorities' units

przesłanie tekstu: 29 lutego 2016 r., ocena redakcji: 26 marca 2016 r., recenzja: 19 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 23 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Regionalne izby obrachunkowe są organami państwowymi, niezależnymi od pionu centralnego administracji publicznej. Odgrywają kluczową rolę w procesie nadzoru i kontroli finansów jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w procedurze stanowienia przez nie uchwał budżetowych. Mogą one mieć realny wpływ na kształt uchwały budżetowej. Początkowo ich rola sprowadza się jedynie do sygnalizowania pojawienia się nieprawidłowości w projekcie uchwały budżetowej. Następnie, w momencie uchwalenia komentowanej uchwały, izby ograniczają się do wydania terminu przewidzianego na wprowadzenie zmian, a dopiero po niezastosowaniu się do jej opinii stwierdzają nieważność uchwały. Ostatnim ze środków kontroli i nadzoru jest przejęcie przez izbę uprawnień do ustalenia uchwały budżetowej. Kompetencja ta powinna być stosowana wyjątkowo, w przypadku nienależytego wykonywania lub niewykonywania w ogóle swoich zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności przeprowadzenie procedury budżetowej powinno należeć do jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: regionalne izby obrachunkowe, samorząd terytorialny, uchwała budżetowa

Abstract

Regional accounting chambers are government bodies, independent from the central public administration. They are pivotal in the process of supervision and financial control of the local government units, especially in the budgetary procedure. They may have actual influence on the shape of the budget resolution. Their primary role is to signalize misstatements in the project of budgetary resolution. Then, in the moment of adoption of commented resolution they confine themselves and establish a deadline for the introduction of changes, and only in case of failure to comply with their opinion, they are allowed to annul the budgetary resolution. The last mean of control and supervision is the power to determine budgetary resolution. This competence should be executed only as an ex-

ception, in case of improper performance or non-performance in all its tasks of the local government unit. In the first place, the conduction of budgetary procedure belongs to the local government unit.

Keywords: budgetary resolution, local authority, regional accounting chamber

1. Uwagi ogólne

Przeprowadzone pod koniec lat 90. reformy ustrojowe znacząco zmieniły strukturę administracji publicznej w Polsce. Wskutek ustanowienia trójstopniowego samorządu terytorialnego doszło do przekazania części zadań państwowych z ośrodka centralnego na poziom samorządowy. Zapewnić ich skuteczną realizację mogło jedynie wyposażenie struktur samorządowych w odpowiednie środki. Decentralizacja stworzyła zatem dwupłaszczyznowość finansów publicznych. Pierwsza z tych płaszczyzn, oparta na zasadzie centralizmu, obejmuje budżet o charakterze centralnym. Druga płaszczyzna ma natomiast charakter ściśle lokalny¹.

Stworzenie struktur lokalnych w państwie nie doprowadziło jednakże do całkowitego rozdzielenia kompetencji szczebli rządowego i samorządowego. W dalszym ciągu, mimo rosnącej niezależności samorządów, ich budżety zasilają subwencje ogólne i dotacje celowe płynące z budżetu Skarbu Państwa². Co istotne, już w momencie powstawania jedno-stopniowego samorządu lokalnego zakładano kontrolowanie go pod względem polityki finansowej przez specjalnie powołane do tego organy. Ustanowienie w art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³ regionalnych izb obrachunkowych (RIO) przesądziło o kluczowej roli, jaką odgrywa ten organ w procesie kontroli i nadzoru finansów jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w procedurze stanowienia przez nie uchwał budżetowych.

2. Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych

Jak już zostało nadmienione, po raz pierwszy status RIO uregulowany został w ustawie o samorządzie terytorialnym. Pochodząca z 1990 r. ustawa przewidywała jedno-stopniowy samorząd terytorialny oparty jedynie na szczeblu gminnym. Do zadań RIO należała kontrola i nadzór nad samorządem pod kątem jego działalności związanej z budżetem gminy. Ostatecznie nie doszło do wykształcenia się tych struktur, a przyznane kompetencje wykonywali wojewodowie, jako organy administracji rządowej w terenie. Taki stan rzeczy utrzymywał się do 1992 r., wtedy bowiem uchwalona została nowa ustawa o RIO⁴, która określiła ich strukturę, zakres działań i kompetencje. Potwierdzeniem wyżej określonego statusu było przyznanie RIO rangi organu konstytucyjnego. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, w art. 171 sprecyzowano, że oprócz Prezesa Rady

Ministrów i wojewodów, funkcje kontrolne w stosunku do samorządów pełnią RIO. Co więcej, struktury lokalne podlegają kontroli pod względem legalności, a na płaszczyźnie spraw finansowych kompetencje kontrolne posiadają wyłącznie RIO. Uchwalenie w 1998 r. kolejnych dwóch ustaw⁶, które kończyły proces decentralizacji państwa, uznać można również za poszerzenie zakresu działalności RIO oraz rozciągnięcie ich kompetencji na wszystkie samorządowe jednostki terytorialne w państwie. Od momentu uchwalenia pierwszej ustawy poświęcającej swoją uwagę kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) zmienił się znacząco zakres działalności RIO zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Zestawiając działalność omawianych organów, pod względem ich charakteru, z płaszczyznami administracji publicznej, należy z całą pewnością przyporządkować je do pionu państwowego. Jak stanowi art. 1 u.r.i.o. są one organami państwowymi. Należą, co wynika z art. 4 u.r.i.o., do jednostek sektora finansów publicznych, a konkretnie są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że wykonują zadania publiczne. Ich działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku, wykonują swoje zadania nieodpłatnie, jednocześnie otrzymując środki z budżetu państwa⁷.

Państwowy charakter RIO determinuje ich niezależność od jednostek samorządowych. Podnoszono jednak sprzeciw, że może doprowadzić to do zbyt dużego wpływu na RIO przez administrację państwową. W swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że przyjęta regulacja nie doprowadza do braku niezależności RIO. Są one organami o statusie państwowym i nie są zależne od pionu centralnego administracji publicznej⁸.

Wskazana niezależność związana jest ze swoistą rolą, jaką RIO pełnią w stosunku do JST. Kiedy jednak analizuje się wzajemne relacje tych instytucji pod względem struktury organizacyjnej, widać wyraźne jeden aspekt uzależnienia RIO od JST. Decentralizacja władzy publicznej i utworzenie trójszczeblowego samorządu terytorialnego wymusiło niejako skonstruowanie organów je kontrolujących, również opartych o zasadę decentralizacji. Stworzono zatem szesnaście izb, co odpowiada liczebnie ilości województw.

Struktura organizacyjna izby określona została w przepisie art. 14 i 15 ust. 1 u.r.i.o. W myśl tych przepisów organem izby jest kolegium, w skład którego wchodzi prezes, jako przewodniczący, oraz pozostali członkowie. Poszczególni członkowie powoływani są przez Prezesa Rady Ministrów. Co ciekawe, połowa składu kolegium powoływana jest spośród kandydatów przedstawionych przez organy stanowiące JST (tak art. 15 ust. 3 u.r.i.o.). Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wylicza enumeratywnie warunki jakie musi spełnić członek kolegium, m.in. wskazując na wymóg posiadania wyższego wykształcenia w dziedzinie prawa, czy ekonomii. W zakresie legalności działania izby podlegają kontroli

ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W przypadku nagminnego postępowania izby w sposób niezgodny z prawem, minister sprawujący kontrolę może złożyć wniosek do Prezesa Rady Ministrów o jej rozwiązanie.

Wynika z tego, że izba obrachunkowa jest organem kolegiальnym. Do podjęcia uchwały przez kolegium izby wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy liczby jej członków. W ramach swoich struktur wewnętrznych w każdej jednostce powoływane są trzyosobowe składy orzekające. Co warto podkreślić, w zakresie wykonywanych funkcji członkowie podlegają ochronie właściwej dla funkcjonariuszy publicznych, natomiast w podejmowaniu decyzji wynikających z powierzonych zadań są niezależni i podlegają jedynie ustawom.

Od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. doszło do znaczących modyfikacji zarówno w zakresie podmiotów, które podlegają kontroli RIO, jak również zmianie uległ zakres zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki. Doszukując się powodów licznych zmian w obu zakresach działania można wskazać na różnorodne przyczyny. Z jednej strony poszerzenie katalogu jednostek kontrolowanych wynikało z przeprowadzenia reformy samorządowej kraju. W momencie, w którym RIO zostały powołane do życia w państwie występował tylko gminny szczebel samorządowy. Oznaczało to zatem, że kognicja RIO rozciągała się jedynie na wspomniane gminy, tworzone przez nie związki międzygminne oraz inne komunalne osoby prawne i sejmiki samorządowe⁹. Wraz ze zmianami ustrojowymi, zmieniał się również zakres podmiotowy. Znowelizowana w 2000 r. u.r.i.o. w art. 1 ust. 2 enumeratywnie wymienia siedem kategorii podmiotów. Wszystkie tworzą struktury samorządowe albo dysponują środkami finansowymi pochodzącymi z budżetów JSt. Są to: jednostki samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów w zakresie wykonywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JSt.

Z drugiej strony zmiana zakresu zadań, jakie wykonywać miała izba, wynikała nie tylko ze zmian o charakterze ustrojowym – początkowo przecież RIO działały tylko w zakresie polityki finansowej gmin, ale również wynikała z potrzeby uszczegółowienia zbyt ogólnych kategorii działania. W obecnym stanie prawnym zadania RIO wynikają przede wszystkim z regulacji ustawy o RIO, ale także ustawy o finansach publicznych¹⁰, czy Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹.

Podstawowa rola, jaką spełniają RIO, to kontrola i nadzór nad sprawami finansowymi JSt. Warto w tym miejscu zauważyć, że będzie to nie tylko analiza samego działania

jednostek, co składa się na aspekt kontroli. Aspekt nadzoru ma szersze spektrum, co pozwala stosować RIO pewne środki mające na celu bezpośredni wpływ na funkcjonowanie struktur lokalnych. Charakteryzując rodzaj kontroli jaki sprawuje izba w stosunku do JST, należy zauważyć, że ma ona charakter zewnętrzny – oznacza to, że między podmiotem kontrolującym, a kontrolowanym nie występuje stosunek podległości. Jest to zgodne z przyjętą, w momencie powoływania RIO, koncepcją o stworzeniu organu niezależnego, którego głównym zadaniem będzie niezależna kontrola.

Jeżeli chodzi o kryteria, jakimi kieruje się izba obrachunkowa w czasie kontroli, to już art. 171 Konstytucji RP stanowił, że ma ona odbywać się pod kątem legalności. Powtórzeniem tej regulacji w zakresie realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych podmiotów jest art. 5 ust. 1 u.r.i.o. Wprowadzenie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności odnosi się natomiast do zakresu spraw związanych z realizacją zadań administracji rządowej, o czym stanowi ust. 2 omawianego artykułu.

W związku ze stworzeniem organu, którego głównym celem działania jest prowadzenie nadzoru i kontroli, logiczną konsekwencją tego był obowiązek wyposażenia RIO w środki, które założony cel pozwolą im osiągnąć. Po pierwsze prowadzone przez nie działania muszą występować w określonej częstotliwości. Przyjęcie takiego założenia jest zasadne ze względu na możliwość oceny kontrolowanego podmiotu z perspektywy czasu oraz wyciągnięcie dalekosiężnych wniosków. Zgodnie z art. 7 u.r.i.o., przeprowadzanie takiej kontroli powinno następować w maksymalnie czteroletnich okresach. Co więcej, kontrola taka przeprowadzona może być również na wniosek samej jednostki samorządu terytorialnego, jak również przez podmioty, które przekazały jej środki – daje to możliwość do ciągłego kontrolowania, czy zostały one właściwie wydatkowane.

Po drugie, na mocy art. 8 u.r.i.o., w toku przeprowadzanej kontroli, podmioty kontrolujące, tj. inspektorzy, otrzymują szereg uprawnień. Wśród nich warta podkreślenia jest możliwość wglądu do szeroko rozumianej dokumentacji podmiotu kontrolowanego. Choć mogłoby wydawać się to zabiegiem oczywistym w kontekście podejmowanych czynności, to jednak przyjęta regulacja wzbudziła wątpliwości. Do omawianej kwestii odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Rzeszowie. W swoim orzeczeniu z 8 marca 2007 r. sprecyzował, że realizacja kompetencji organów nadzoru, którym jest regionalna izba obrachunkowa, ze swej istoty musi obejmować analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały, ale również innych dokumentów, które pozwolą ocenić, czy doszło do sytuacji uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały¹². Potwierdza to zatem tezę, że w swoich działaniach kontrolnych izba nie może być ograniczona, a w większości przypadków analiza jedynie poszczególnej uchwały, bez większego zagłębienia się w pro-

blematykę sytuacji, nie doprowadzi do pożądanego rezultatu. Istota przytoczonego orzeczenia nie sprowadza się jednak jedynie do potwierdzenia zakresu kompetencji RIO w stosunku do JSt. Jest ono też wyraźnym zobrazowaniem, że proces kontroli struktur samorządowych jest swoistym przejawem ingerencji w ich funkcjonowanie. Niejednokrotnie doprowadza to do sprzeciwu ze strony JSt, postrzegających niektóre czynności kontrolne, jako przekroczenie uprawnień ustawowych.

2. Rola regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do uchwalenia uchwały budżetowej jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostek samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stanowi więc podstawę gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, a uchwała budżetowa jest istotna z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych struktur samorządowych. Szczególna materia jaką określa, sprawia, że już na etapie jej uchwalania powinna być poddawana kontroli ze strony kompetentnych organów.

Proces konstruowania budżetu poszczególnej jednostki samorządu terytorialnego odbywa się dwustopniowo. W pierwszej kolejności powstaje projekt uchwały budżetowej, a dopiero później uchwalona zostaje uchwała budżetowa. Jak już zostało wspomniane, szczególny status omawianej uchwały, niejako, wymusza wdrożenie kontroli na każdym z wymienionych etapów. Analiza procedury budżetowej uświadamia, jak istotna jest rola RIO w uchwalaniu uchwały budżetowej i jakie niesie to ze sobą konsekwencje.

Kolejnym etapem rozważań nad RIO w procesie uchwalania uchwały budżetowej jest przeanalizowanie rodzajów decyzji, jakie mogą być wydane po przeprowadzeniu kontroli. Po pierwsze, jak stanowi art. 238 ust. 1 u.f.p., zarząd jednostki jest zobligowany do przekazania izbie projektu uchwały budżetowej w nieprzekraczalnym terminie do 15 listopada poprzedzającego rok budżetowy. Jednocześnie omawiany projekt przekazywany jest organowi stanowiącemu właściwej jednostki. Na tym etapie przeprowadzanej kontroli zostaje wydana opinia o przedłożonym projekcie. Jeżeli w wydanej przez izbę opinii stwierdzone zostanie, że projekt zawiera jakieś nieprawidłowości, to istnieje obowiązek poinformowania o tym organów stanowiących JSt. Ze wszystkich rozwiązań, jakie przewidziane zostały dla procedury kontrolnej ma ona najłagodniejszy charakter, ogranicza się bowiem jedynie do obligatoryjnego odparcia zarzutów przez organ wykonawczy wynikających z opinii. Doszukując się sensowności wprowadzenia kontroli na tym etapie, trzeba zauważyć, że jest to sygnałem dla organów decydujących o tym, że przedłożony projekt nie jest właściwy oraz powinny zostać wprowadzone, prawem dopuszczalne, zmiany.

Po drugie, na etapie bezpośredniego uchwalania uchwały budżetowej, jak precyzuje art. 12 ust. 1 u.r.i.o., izba, dokonując czynności nadzorczych, wskazuje na ewentualne nieprawidłowości, przy jednoczesnym podaniu terminu do ich usunięcia. Oznacza to zatem, że jeżeli w toku przeprowadzonej kontroli doszło do wykrycia nieprawidłowości organ kontrolujący daje odpowiedni czas na wprowadzenie zmian celem ich wyeliminowania. Natomiast ust. 2 omawianego artykułu precyzuje, że jeżeli nie zostaną one wprowadzone, wtedy kolegium orzeka o nieważności w całości bądź w części. Występuje tutaj sytuacja, w której izba wydaje dwie uchwały. Pierwsza z nich stwierdza jedynie naruszenie prawa. Dopiero po jej uprawomocnieniu i przy jednoczesnym braku podjęcia działań przez organy JST, zostaje wydana druga uchwała stwierdzająca nieważność uchwały w całości lub części. Jak można zauważyć, na tym etapie decyzje RIO mają już charakter bardziej represyjny.

Bezpośrednią konsekwencją takiej sytuacji przewiduje art. 12 ust. 3 u.r.i.o. Jeżeli w uchwale budżetowej stwierdzono nieprawidłowości, które rzutują na jej nieważność, kompetencja do ustalenia budżetu przechodzi na kolegium izby. Może to jednak zrobić tylko w zakresie, w jakim o tym orzekła. To znaczy, że jeżeli stwierdziła nieważność jedynie w części, tylko w takim zakresie ustala budżet. Widoczne jest zatem, że jest to środek najbardziej inwazyjny, następuje tutaj przejście kompetencji z organów JST na kolegium izby.

Ostatnią sytuację, w której organy kontrolne uzyskują niejako kompetencję wtórną w stosunku do braku działań organów JST precyzuje art. 11 ust. 2 u.r.i.o. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy nie dochodzi do uchwalenia uchwały budżetowej w nieprzekraczalnym terminie do 31 stycznia danego roku budżetowego¹³. Oznacza to zatem brak podstaw do prowadzenia działalności finansowej poszczególnych JST. Zgodnie jednak z wymogiem, jaki narzuca zasada ciągłości budżetu, ale także zasada roczności, nie może dojść do sytuacji nieuchwalenia budżetu. Na mocy omawianego przepisu kompetencję do ustalenia podstawy gospodarki finansowej otrzymuje więc kolegium izby. W swojej uchwale musi ono zawrzeć zadania własne i zlecone, jak również podjąć ją zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych¹⁴. Skutek przyjęcia takiej regulacji jest bardzo podobny do omawianego wcześniej. Otóż w tym wypadku również dochodzi do przejścia uprawnień na izbę. W doktrynie podnosi się jednak, że dopuszczane jest, aby w drodze uchwał organ stanowiący miał możliwość wpływu na kształt budżetu poprzez dodanie do niego dodatkowych elementów¹⁵.

Rozważając szereg sytuacji, które przewidują działalność RIO determinującą kształt uchwały budżetowej, można dojść do konstatacji, że są one sklasyfikowane według różnego stopnia natężenia ingerencji. Początkowo rola izby obrachunkowej sprowadza się jedynie do zasygnalizowania pojawienia się nieprawidłowości w projekcie uchwały budżetowej.

Następnie, w momencie kiedy dojdzie do uchwalenia uchwały budżetowej, izba wyposażona została w bardziej zdecydowane środki. Wstępnie określając zakres nieważności wydanej uchwały, ogranicza się jedynie do wydania terminu przewidzianego na wprowadzenie zmian. Dopiero po niezastosowaniu się do jej opinii stwierdza nieważność. Za powód przyjęcia takiego rozwiązania należy uznać, że rola RIO ma nie tylko sprowadzać się do organu niweczącego plany działania JST. Raczej należy to odnieść do czuwania nad prawidłowością budżetu, wymuszenia na organach stanowiących podjęcia działań zgodnych i efektywnych. Wyrazem tego jest również fakt, że przejęcie przez izbę uprawnień do ustalenia uchwały budżetowej jest ostatnim ze środków kontroli i nadzoru. Nie uznaje się więc omawianej regulacji za pożądaną, co oznacza, że powinna mieć ona charakter wyjątkowy. W pierwszej kolejności przeprowadzenie procedury budżetowej powinno zatem należeć do JST.

Podobne wnioski, w zakresie podziału ról między RIO i JST, w zakresie uchwały budżetowej, wskazuje drugi z omawianych przypadków, tj. podjęcie uchwały przez kolegium izby. W tej sytuacji jednak nie dochodzi do uchwalenia budżetu przez JST – właśnie dlatego przewidziana jest rola RIO od początku z najsilniejszym stopniem natężenia. To znaczy, że w tym przypadku, po zaistnieniu wymaganych okoliczności, obowiązek ustalenia budżetu z mocy ustawy przechodzi na izbę obrachunkową.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wyjście z początkowego założenia, jakim było przypisanie RIO do kategorii podmiotów kontrolujących, przyniosło szeroki wachlarz możliwości, jakimi dysponuje. Okazuje się bowiem, że izby mogą nie tylko stwierdzać (bądź nie) nieważność uchwał budżetowych. W drodze nieprawidłowego postępowania organów stanowiących same przejmują kompetencję do ich ustalania.

3. Uwagi końcowe

Niezaprzeczalnie ustanowienie RIO było swoistym *novum* w strukturze organów państwowych. Od początku istnienia powstawały liczne kontrowersje związane z zakwalifikowaniem ich do pionu rządowego¹⁶. Takie przypisanie oznaczałoby bowiem uzależnienie od organów centralnych, co w konsekwencji mogłoby rzutować na rodzaj decyzji wydawanych w odniesieniu do uchwał JST. Chociaż brak jest jednoznacznie sformułowanego przepisu, który oddzielałby RIO od pionu centralnego, to TK stoi na stanowisku, że sam przedmiot państwowości nie determinuje uzależnienia. Oznacza to zatem, że wszelkie regulacje dotyczące bezpośredniego odwoływania się RIO do organów administracji rządowej, są jedynie konsekwencją wykonywanych działań kontrolnych, a nie stosunkiem podległości.

O braku zależności można również mówić w przypadku relacji RIO do JST. Co prawda, organy samorządowe mają realny wpływ na personalny skład kolegiów izb, ale regula-

cja ta wynikać może z konieczności powoływania kandydatów posiadających nie tylko odpowiednie kompetencje wynikające z wykształcenia, ale również wiedzę o danej jednostce samorządu, ważna bowiem jest zawsze indywidualna ocena każdej z nich. Pomijając przywołany przykład, w którym JST oddziałuje bezpośrednio na izbę, uznać można, że w tym przypadku RIO spełniają rolę służebną w stosunku do samorządu. Ich główna rola sprowadza się do nadzoru i kontroli i jedynie w takiej płaszczyźnie są one powiązane. Co warto podkreślić, omawiana kontrola ma zawsze charakter następczy, to znaczy, że jest ona sprzężona z podejmowaniem przez organ JST działań. Ma ona również charakter zewnętrzny, co wynika z omówionej wyżej niezależności.

Dyskusyjny może się wydawać swoisty rozdział zasad jakimi kierować się mają RIO w toku podejmowanych działań. Bezdyskusyjne jest bowiem zastosowanie zasady legalności – precyzuje ją bowiem zarówno Konstytucja RP, jak również u.r.i.o. Jednakże wspomniana ustawa wprowadza dodatkowo zasady gospodarności, rzetelności i celowości. Choć w sposób oczywisty wydaje się to zasadne, dziwić może jedynie fakt, że wymienione zostały jedynie w kontekście wykonywania zadań administracji rządowej, a nie całościowej działalności JST.

Odnosząc się natomiast do czynnego udziału RIO w procesie uchwalania uchwały budżetowej, warto zwrócić uwagę na szerokie możliwości oddziaływania w jakie zostały one wyposażone. Jest to przejawem bardzo silnej ingerencji, jednak należy na tym etapie podkreślić, że powinna ona posiadać zawsze charakter wyjątkowy. Ustawodawca nie zakłada bowiem, że każdorazowo kontrola legalności zarówno projektu, jak i późniejszej uchwały budżetowej będzie prowadzić do wykazania nieprawidłowości. Regulacja na stanowić „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji, gdy organy JST nie będą wykonywały swoich zadań prawidłowo albo nie podejmą ich wcale¹⁷.

¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 36.

² A. Niezgoda, *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 27.

³ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95.

⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. Nr 85, poz. 428, z późn. zm., tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm., dalej jako: u.r.i.o.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576.

- ⁷ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 70.
- ⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.
- ⁹ Dodatkowo były tam jeszcze wymienione: Krajowego Związku Kas Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, zwanych dalej „Krajowym Związkiem Kas” oraz kas regionalnych i kas branżowych powszechnego zdrowotnego zwanych dalej „kasami regionalnymi” i „kasami branżowymi”.
- ¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- ¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm. Zob. też: J. Storczyński, *Nadzór rio nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005, s. 85.
- ¹² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Rz 647/06.
- ¹³ A. Mikos-Sitek, *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2011.
- ¹⁴ K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2015.
- ¹⁵ J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005, s. 158.
- ¹⁶ R.P. Krawczyk, *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 63–79.
- ¹⁷ Zob. też: <http://www.rio.gov.pl/> [dostęp: 09.04.2016].

Bibliografia

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.
- Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2015.
- Krawczyk R. P., *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2.
- Mikos-Sitek A., *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2011.
- Niezgoda A., *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013.
- Storczyński J., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
Dz.U. z 2016 r. poz. 198.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Rz 647/06.

Internet

<http://www.rio.gov.pl/>

Karolina Badurowicz: studentka III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wiceprzewodnicząca Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS. E-mail: karolina.badurowicz@gmail.com.

Tomasz Drab: student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS. E-mail: tomasz.drab@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,7

@article{Badurowicz_Drab_2016, title={Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego}, volume={5}, url={<http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/>}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Badurowicz, Karolina and Drab, Tomasz}, year={2016}, pages={9-21}}

Borodo, A. 2012. *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa.

Celarek, K. 2015. *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*. Legalis/el.

Krawczyk, R.P. 2013. „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych”. *Finanse Komunalne*” 1–2.

Mikos-Sitek, A. 2011. *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*. Legalis/el.

Niezgoda, A. 2015. *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, In *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, ed. by A. Hanusz.

Warszawa.Rutkowska-Tomaszewska, E. 2013. *Jednostki sektora finansów publicznych*, In *Prawo finansowe*, ed. by R. Mastalski and E. Fojcik-Mastalska. Warszawa.

Storczyński, J. 2005. *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*. Bydgoszcz.



**Mateusz Bartoszewicz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych,
Instytut Studiów Międzynarodowych**

Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym

Threats of the corruption in Polish local government

przesłanie tekstu: 25 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 26 marca 2016 r., recenzja: 2 kwietnia 2016 r.,
akceptacja do druku: 4 kwietnia 2016 r.

Abstrakt

Polski dyskurs medialny co najmniej raz na kwartał dominowany jest przez kolejne afery korupcyjne. Uwaga opinii publicznej kierowana jest zazwyczaj na nadużycia władzy centralnej, podczas gdy problem dotyka również niższych szczebli administracji państwowej. Z tego punktu widzenia istotne są takie zjawiska, jak: korupcja urzędnicza (człowiek jako najsłabsze ogniwo systemu), nadużycia przy wykorzystaniu środków unijnych, defraudacje przy projektach infrastrukturalnych, nadużycia związane z informatyzacją administracji oraz zagrożenia płynące z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

Słowa kluczowe: korupcja, samorząd terytorialny

Abstract

At least once a quarter Polish media discourse is dominated by successive corruption scandals. Media and scholars are mainly interested in public power abuse on government level, whereas problem of corruption afflicts lower levels of authority, as well. Therefore, the author is going to analyze corruption threats which occur in Polish local government. The author will examine phenomena such as: officials' corruption (man as the weakest part of the system), maladministration of European Union funds, embezzlement in infrastructural projects, machinations in the implementation of IT solutions and threats coming from unofficial arrangements between subjects participating in public auctions.

Keywords: corruption, local government

1. Wprowadzenie

Państwo Polskie po upływie ponad ćwierćwiecza od transformacji ustrojowej boryka się z wieloma problemami, z których jednym z poważniejszych – jest korupcja¹.

Dyskurs medialny co najmniej raz na kwartał dominują kolejne afery korupcyjne. Uwaga opinii publicznej kierowana jest zazwyczaj na nadużycia władzy centralnej, podczas gdy problem dotyka również niższych szczebli władz i administracji państwowej. Dlatego też, w celu rozwinięcia i przybliżenia czytelnikowi powyższej tematyki, w artykule przeprowadzę analizę samorządowej korupcji urzędniczej, nadużyć przy wykorzystywaniu środków unijnych, defraudacji przy projektach infrastrukturalnych, zagrożeń korupcyjnych związanych z procesem informatyzacji administracji oraz zagrożeń wynikających z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

Podstawę źródłową pracy stanowią akty prawne, dokumenty i publikacje instytucji państwowych (w tym Centralnego Biura Antykorupcyjnego), badania opinii publicznej (polskie i zagraniczne), informacje podawane przez Transparency International oraz publikacje naukowe na temat zjawiska korupcji.

1. Siatka pojęciowa – samorząd

Samorząd, to forma zaspokajania potrzeb zbiorowych określonej społeczności przez nią samą lub w oparciu o działania wybranych przez nią przedstawicieli. W rozumieniu formalno-prawnym samorząd jest formą decentralizacji administracji, która objawia się głównie w powstaniu i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego². Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (dalej: E.K.S.T), oznacza on prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania – na własną odpowiedzialność, w interesie własnych mieszkańców oraz w granicach prawa – zasadniczą częścią spraw publicznych. Artykuł 4. E.K.S.T precyzuje zakres działania samorządu terytorialnego i przewiduje, że jego kompetencje zostaną określone przez państwa w Konstytucji lub ustawie. Społeczności lokalne powinny bowiem mieć pełną swobodę działania w każdej sprawie w ramach swoich kompetencji, a odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli³. Zbliżona definicja samorządu terytorialnego znalazła się w art. 16. Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku⁴:

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przystępującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W Polsce istnieją trzy poziomy samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki. Zakres zadań każdego z nich został opisany w ustawach samorządowych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. organami gminy są:

rada gminy (władza uchwałodawcza) oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta (władza wykonawcza). Ich działalność jest jawna i jakiegokolwiek ograniczenia jawności mogą wynikać jedynie z ustaw. Samorząd gminny zajmuje się w szczególności⁵:

- ochroną zdrowia, organizacją pomocy społecznej i systemu wspierania rodziny, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej;
- organizacją: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, infrastruktury drogowej i organizacji ruchu w jej obrębie;
- zagwarantowaniem mieszkańcom gminy dostępu do mediów (wody, gazu, energii elektrycznej itp.) oraz unieszkodliwianiem odpadków komunalnych;
- organizacją lokalnego transportu zbiorowego, cmentarzy gminnych, targowisk i hal targowych;
- realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego (możliwość powołania straży gminnych) na terenie gminy oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- współpracą z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prawnymi;
- promocją gminy.

Dodatkowo w drodze ustaw można nałożyć na gminy obowiązki wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów

Organami powiatu są zaś rada powiatu i zarząd powiatu. Podobnie jak w przypadku działalności władzy gminnej – władze powiatowe działają jawnie i jakiegokolwiek ograniczenia w tej materii mogą wynikać wyłącznie z ustaw⁶. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne, których charakter wykracza ponad możliwości i zakres gminy. Poza rozszerzeniem działań gminy, są to więc zadania w zakresie: edukacji ponadgimnazjalnej, wspierania osób niepełnosprawnych, turystyki, obronności, utrzymania dróg publicznych, geodezji, kartografii i katastru, administracji architektoniczno-budowlanej, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (powiatowe urzędy pracy) oraz ochrony praw konsumenta. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie realizacji ustawowych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Inne zadania powiatu mogą zostać określone w ustawie.

Województwo jest najwyższym poziomem samorządu terytorialnego w Polsce. Organami samorządu województwa są sejmik i zarząd województwa. Analogicznie jak w przy-

padku gminy i powiatu – ich działalność jest jawna i ewentualne ograniczenia mogą wynikać jedynie z ustaw⁷.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu lub gminy, a głównym jego zadaniem jest określanie strategii rozwoju dla całego województwa. Samorządy wojewódzkie prowadzą politykę rozwoju, wykonując zadania związane z:

1. kreowaniem rozwoju gospodarczego (w tym - rynku pracy);
2. utrzymaniem i rozwojem infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim;
3. pozyskiwaniem i łączeniem środków finansowych na cele z zakresu użyteczności publicznej w ramach współpracy sektora prywatnego z publicznym;
4. podnoszeniem poziomu wykształcenia obywateli, popieraniem postępu technologicznego i innowacji poprzez edukację publiczną i szkolnictwo wyższe;
5. staniem na straży zasady zrównoważonego rozwoju, która przejawia się w ochronie środowiska naturalnego, racjonalnej modernizacji terenów wiejskich i racjonalnym zagospodarowaniu przestrzennym;
6. wspieraniem rozwoju kultury i dziedzictwa kulturowego;
7. promocją województwa;
8. integracją społeczną i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu – tj. ochroną roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i przeciwdziałaniem bezrobociu.

2. Korupcja

Zgodnie z analizami Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), jednoczesna wysoka aktywność instytucji publicznych i podmiotów prywatnych przy wydatkowaniu środków budżetowych, tworzy środowisko wysoce narażone na zagrożenia korupcyjne⁸. Realizacja przez samorządy znacznego zakresu zadań na wielu poziomach życia społecznego i przy wysokim stopniu ich złożoności – stanowi taką – zagrożoną nadużyciami sferę działalności państwa.

Jednoznaczne zdefiniowanie zjawiska korupcji, wraz ze wszystkimi jej cechami i mechanizmami, jest jednak trudnym zadaniem. Spory wśród badaczy występują już w punkcie wyjścia – przy próbie opisanie korupcji w kategoriach moralnych. Od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku większość badaczy tematyki korupcyjnej używa definicji wskazującej na negatywny wymiar moralny korupcji, zgodnie z którą korupcja to zło publiczne⁹, będące przeciwieństwem republikańskiej kategorii dobra publicznego, które jak każde zło – należy zdecydowanie zwalczać. Inni badacze natomiast stoją na stanowisku

funkcjonalnej interpretacji korupcji¹⁰, która pod pewnymi warunkami może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu¹¹.

Biorąc jednak pod uwagę kontekst społeczno-polityczno-gospodarczy¹², w jakim funkcjonuje Polska oraz jej umocowanie w Unii Europejskiej, dla potrzeb artykułu przyjmuję negatywną definicję korupcji, ponieważ moim zdaniem w polskich realiach korupcja nie się ze sobą więcej szkód i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, aniżeli potencjalnych korzyści.

Międzynarodowa i pozarządowa organizacja Transparency International określa korupcję jako „nadużywanie władzy dla prywatnych korzyści”¹³. Definicja zawiera się jedynie w pięciu słowach, ale mimo to trafnie oddaje charakter zjawiska. Wskazuje, po pierwsze: na istnienie władzy, która jest dobrem na tyle cennym, że zostaje powierzona przez ogół zbiorowości jej nielicznym, teoretycznie najlepiej przygotowanym do pełnienia funkcji publicznych – przedstawicielom. Po drugie: ludzie, którzy zostają obdarzeni władzą powinni być wysoce moralni, tak by działając w imieniu zbiorowości, od której tę władzę otrzymali, realizowali interesy zgodnie z dobrem ogółu społeczeństwa. Korupcja stanowi sprzeniewierzenie się powyższemu modelowi, tzn. wykorzystanie posiadanych możliwości, wynikających z pozycji w aparacie państwowym, dla własnej korzyści – kosztem zbiorowości, której interesy powinno się realizować i chronić.

W ramach prawodawstwa polskiego, korupcja została zdefiniowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 3a korupcją w rozumieniu ustawy jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną (...), nienależnych korzyści, (...) lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, (...), osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, (...) w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu (...) przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy

takich korzyści (...), w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Oprócz tego, w polskim kodeksie karnym (K.k.) czyny korupcyjne zostały stypizowane w następujących artykułach¹⁵:

Art. 228. § 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 229. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 230. § 1. Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, (...) albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 230a. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, (...) polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 231. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3

Art. 250a. § 1. Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 296a. § 1. Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, (...), żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji, (...) podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 305. § 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Na podstawie przytoczonych regulacji prawno-karnych można stwierdzić, że w transakcji korupcyjnej najczęściej występuje osoba pełniąca funkcję publiczną, która dostaje od osoby trzeciej propozycję otrzymania nienależnej korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu pełnionej funkcji. Funkcjonariusz publiczny może także z własnej woli wysunąć propozycję korupcyjną w kierunku osoby trzeciej.

Poza przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w celu uzyskania nienależnej korzyści (art. 231 K.k.), przekupstwem (art. 229 K.k.) oraz sprzedajnością urzędniczą (art. 228 K.k.) - czynami karalnymi są również: powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej i pośrednictwo w nadużyciach (art. 230. i 230a. K.k.), korupcja wyborcza (art. 250a. K.k.), nadużycia funkcji kierowniczych w administracji (art. 296a. K.k.) oraz działalność na szkodę przetargów publicznych (art. 305. K.k.).

3. Skala korupcji w Polsce

Z powodu istnienia zjawiska ciemnej liczby przestępstw, tzn. tych faktycznie popełnionych, ale dotychczas nie ujawnionych przez organy ścigania, precyzyjne ustalenie skali zjawiska jest praktycznie niemożliwe¹⁶. W identyfikacji obszarów zagrożonych korupcją oraz przy analizie skali jej występowania, pomocny okazuje się „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”¹⁷ oraz wydawany corocznie przez CBA raport: „Mapa Korupcji”. Dla potrzeb artykułu przeanalizowane zostało wydanie zawierające dane z roku 2014¹⁸.

Rys 1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2014 r.

Kwalifikacja prawna (artykuł)	Policja	ABW	CBA	Prokuratura	SG	ŻW	Razem
228 kk	1937	9	70	189	4	7	2216
229 kk	1951	3	54	240	54	2	2304
230 kk	480	–	47	20	–	–	547
230a kk	317	–	13	5	1	–	336
231 § 2 kk	3122	1	30	137	–	13	3303
250a kk	99	–	–	4	–	–	103
296a kk	127	8	23	2	–	–	160
296b kk	92	–	–	–	–	–	92
305 kk	226	–	47	13	–	–	286
46 ustawy o sporcie	4	–	–	–	–	–	4
47 ustawy o sporcie	2	–	–	–	–	–	2
48 ustawy o sporcie	–	–	–	–	–	–	–
54 ustawy refundacyjnej	1	–	–	–	–	–	1
Razem	8358	21	284	610	59	22	9354

Źródło: KCIK

Źródło: *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015, na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK).

W 2013 r. CBA określiło prognozy dotyczące przewidywanych zagrożeń korupcyjnych. Wskazano, że obszarami życia społecznego, w których zachodzi największe zagrożenie

korupcją, są: projekty infrastrukturalne, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, branża energetyczna, ochrona środowiska i korupcja urzędnicza (człowiek jako najsłabsze ogniwo systemu)¹⁹.

W statystykach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) z 2014 r. w kontekście korupcji przodowały przestępstwa z art. 228 K.k. (sprzedajność urzędnicza), art. 231 § 2 K.k. (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej) oraz z art. 229. K.k. (przekupstwo). Na przestrzeni lat liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych wahała się znacznie – od 8 824 w 2008 r. do 15 405 w 2013 r., by w 2014 r. zmniejszyć się do 9 354²⁰. Co interesujące – w 2013 r. prawie połowę ze wszystkich zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych popełniono w obrębie województwa śląskiego²¹, co moim zdaniem prawdopodobnie ma związek z umiejscowieniem w tej części kraju większości przedsiębiorstw związanych z wydobywaniem węgla²².

Poza twardymi danymi statystycznymi, warto przyrzeć się badaniom sondażowym na temat korupcji. Przywołana w części definicyjnej organizacja – Transparency International, corocznie publikuje wyniki badań percepcji korupcji państw z całego świata. Badanie nosi nazwę Indeksu Percepcji Korupcji²³, który bazuje na rezultatach wielu różnych badań opinii wśród obywateli danego państwa, cudzoziemców, biznesmenów, ludzi nauki i analityków ryzyka. Zgodnie z nim, Polska w 2014 znalazła się na miejscu 35 pod względem czystości od korupcji – z wynikiem 61 pkt na 100. Państwem „najczystszym” była Dania, która otrzymała 92 pkt, natomiast do najwyższej korupcji dochodziło w Somalii (8 pkt). W ramach rejonu postkomunistycznego Polska osiągnęła stosunkowo dobry wynik, zajmując pozycję przed: Litwą (39 pozycja), Łotwą (43), Węgrami (47), Republiką Czeską (53) i Słowacją (54).

4. Źródła korupcji w ramach „Polski samorządowej”

Państwo, aby móc skutecznie realizować interesy zgodne z własną racją stanu, potrzebuje efektywnego systemu podejmowania decyzji i zarządzania procesem ich realizacji. Funkcję tę powinna odgrywać administracja publiczna, złożona ze sprawnych instytucji, czytelnych procedur działania oraz drożnych kanałów komunikacji wewnętrznej, które działając synergicznie – powinny tworzyć wartość dodaną i przyczyniać się do prawidłowego rozwoju państwa²⁴.

Tymczasem w praktyce działań administracji rządowej i samorządowej mają miejsce liczne dysfunkcje, skutkujące m.in. nadmiernym przyrostem zatrudnienia urzędników z powodu kumoterstwa i nepotyzmu, wzrostem kosztów utrzymania administracji, brakiem wystarczającej kontroli oraz niedopracowanymi i nieprzejrzystymi przepisami proceduralnymi,

które utrudniają petentom sprawne załatwianie spraw urzędowych²⁵. Korupcji sprzyjają również: niejasne procedury naboru i awansów urzędników, niskie płace urzędników zajmujących się wielomilionowymi przetargami, opieszałość i niesprawność służb państwowych i sądownictwa, brak odpowiedzialności urzędniczej, nadmiar kompetencji w rękach pojedynczych urzędników i uznaniowość podejmowania decyzji, nierzetelne prowadzenie dokumentacji, nietransparentość działań oraz nadmierna dowolność w dysponowaniu środkami publicznymi²⁶.

Każdy z wymienionych w poprzednim rozdziale „obszarów narażonych” w pewnym stopniu wiąże się z działalnością władz lokalnych (samorządowych), jak i centralnych. Ze względów objętościowych w artykule omówię jedynie „najbardziej charakterystyczne”²⁷ dla samorządu zagrożenia korupcyjne:

- korupcję urzędniczą;
- nadużycia przy wykorzystaniu środków unijnych;
- defraudacje przy projektach infrastrukturalnych;
- nadużycia związane z informatyzacją administracji;
- zagrożenia wynikające z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

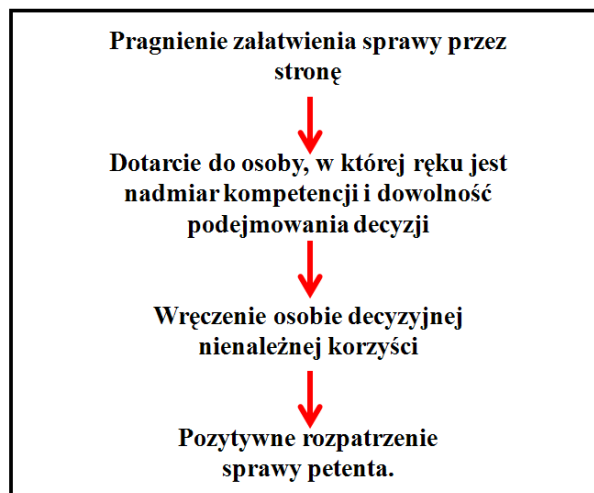
Bardziej lukratywne przypadki korupcji związane z sektorem surowcowym i energetycznym, obronnością lub służbą zdrowia na dłuższą metę wymagają „zielonego światła” z góry, tzn. współpracy skorumpowanych samorządowców z mocodawcami lub klientami na wyższych szczeblach systemu politycznego i organów ścigania. Dlatego też w artykule zostaną jedynie zasygnalizowane. W dalszej analizie skupiam się na defraudacjach powstałych i zazwyczaj pozostających na poziomie samorządowym – zarówno wśród polityków jak i urzędników administracji.

5. Korupcja urzędników i polityków samorządowych

Podany na następnej stronie schemat można opisać na przykładzie hipotetycznej sytuacji, w ramach której przedsiębiorca chce załatwić sprawę w urzędzie gminnym. Zdaje sobie sprawę, że standardowy czas na wydanie decyzji w jego sprawie administracyjnej wynosi od 90 do 180 dni. Po licznych doświadczeniach w kontaktach z administracją petent wie, że decyzje wydawane są zazwyczaj pod koniec dopuszczalnego okresu (prawo Parkinsona)²⁸. Uznaje więc, że nie ma tyle czasu i jest w stanie poświęcić część własnych zasobów w celu przyspieszenia biegu sprawy. Dociera do osoby, w której ręku jest nadmiar kompetencji i dowolność podejmowania decyzji. Proponuje takiej osobie wręczenie nienależnej korzyści za przyspieszenie procedury i – przy założeniu, że urzędnik zgodzi się na

transakcję – następuje pozytywne rozpatrzenie sprawy petenta, a okres oczekiwania na decyzję zostaje skrócony: ze 180 do 90 dni.

Rys. 2. Schemat prostej transakcji korupcyjnej



Źródło: Opracowanie własne na podst. J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja: wybrane zagadnienia*, cz. 3, Warszawa 2012, s. 102-103.

Działanie powyższego mechanizmu zależy od stopnia skomplikowania sprawy i relacji zachodzących pomiędzy stronami. Zdarzają się przypadki bardziej skomplikowane, w których mogą działać pośrednicy transakcji, a nawet całe sieci klientelistyczne, którym A. Zybortowicz nadał miano: antyrozwojowych grup interesu²⁹.

Trwałym elementem zachowań korupcyjnych jest czynnik ludzki, podatny na pokusy dodatkowego zarobku. Ze względu na stosunkowo niskie zarobki urzędników niższego szczebla³⁰, poprzez sieci klientelistyczne oplatające i blokujące tym samym urzędy, kończąc na lęku przed sprzeciwieniem się przełożonemu (nawet gdy ten wydaje bezzasadne polecenia) – nasuwa się jednoznaczna ocena: kapitał społeczny w polskich urzędach jest niski. Może to skutkować wcześniejszym wypaleniem zawodowym pracujących tam ludzi, które to wypalenie przyczynia się do późniejszego nierzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów realizowanych zadań³¹. Gdy ewaluacja realizacji stawianych celów jest przeprowadzana niewłaściwie, atmosfera pracy ulega zepsuciu, ponieważ urzędnicy nie muszą wykonywać starannie obowiązków. Od tego jest już tylko krok do wykorzystania „nieświadomych niczego”, wypalonych urzędników lub tych, którzy po prostu dali się skusić łapownikowi do realizacji projektów marnotrawiących publiczne pieniądze. Takie funkcjono-

wanie urzędów samorządowych można określić jeszcze jako „umiarkowanie – szkodliwe”. Możliwość nadużyć jest jednak o wiele więcej.

Przy założeniu, że kluczowi urzędnicy odpowiedzialni za oceny wniosków zostaną przekupieni – mogą przeprowadzać i dokumentować postępowania dotyczące udzielania zamówień publicznych w sposób nierzetelny i stronniczy. Przykładowo: Przygotowywać specyfikacje istotnych warunków zamówień (SIWZ) pod konkretnych wykonawców³² albo nadużywać trybu o ograniczonej konkurencyjności celem eliminacji proceduralnej rywali dla firm, które po zapłaceniu łapówki odpowiednim urzędnikiem, są predestynowane do wygrania przetargu³³.

Osobliwym przykładem nadużyć są usługi doradcze świadczone przez urzędników odpowiedzialnych za wydawanie decyzji lub za przeprowadzanie przetargów podmiotom, które ubiegają się o wygranie tych przetargów. Przedstawiciele państwa odpowiedzialni za ocenę wniosków startujących do przetargu podmiotów oferują pomoc konsultingową dla tych podmiotów w postaci sporządzania wniosków o dotacje, przygotowywania projektów lub analiz finansowych za te podmioty³⁴. *De facto* taka współpraca daje pewność przejścia wniosku przez machinę biurokratyczną lub gwarancję wygrania przetargu. Przekupieni urzędnicy mogą również przyspieszyć procedury administracyjne lub wpłynąć na wynik postępowania kwalifikacyjnego, od którego zależy dofinansowanie. Oczywiście podmioty, które nie wykupiły usługi konsultingowej nie mają szans w przetargu lub ważna dla nich decyzja administracyjna nie zostanie wydana³⁵.

Radni rad gminy, rad powiatu i sejmików wojewódzkich stanowią istotną, uchwałodawczą część reprezentowanych organów samorządowych. Dlatego są potencjalnymi celami podmiotów, które dążą do wprowadzenia rozwiązań (zależnych od decyzji rady) korzystnych dla siebie, a nieopłacalnych z punktu widzenia dobra wspólnoty terytorialnej. Przekupienie jednego radnego podważa zaufanie do całej instytucji, nie mówiąc już o skorumpowaniu większej ich liczby.

Przykładem samorządowej „korupcji politycznej”, która nie podlega penalizacji karnej – jest praktyka komunalna niepodwyższania cen i opłat za wodę i ścieki w latach wyborczych. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁶ przewiduje uzasadnione zmiany taryf raz na rok, dopuszczając jednocześnie możliwość przedłużenia obowiązujących stawek na okres jednego roku. Radni w latach wyborczych, mimo merytorycznych przesłanek przemawiających za podniesieniem opłat, decydują się tego nie robić i utrzymują dotychczasowy ich poziom. Korumpują wyborców, licząc że dzięki temu otrzymają większą liczbę głosów w nadchodzących wyborach samorządowych³⁷.

6. Nadużycia w wydatkowaniu środków unijnych i przy projektach infrastrukturalnych

Środki unijne są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸. Dlatego mogą być wydatkowane przez jednostki sektora finansów publicznych jedynie w ramach obowiązujących procedur. Zgodnie z informacjami podanymi przez CBA, cały proces wydatkowania funduszy unijnych jest w polskich warunkach jednym z obszarów najbardziej zagrożonych przestępczością w ogóle³⁹. Środki te są obecne we wszystkich sektorach gospodarki i życia publicznego. W ramach ich wydatkowania korupcja może wystąpić na każdym etapie wdrażania programów pomocowych – poczynając od etapu naboru i selekcji, w którym sprzedajny urzędnik może już na wstępie faworyzować projekty wybranych podmiotów. Poprzez kolejne fazy realizacji i kontroli wykonania, gdzie przekupieni kontrolerzy mogą „przymykać oko” na oczywiste błędy lub defraudacje. Finalnie może dojść do sytuacji, że organy kontrolne UE w związku z wykryciem nierzetelnego wydatkowania funduszy – nakażą zwrot części dofinansowań.

Wyłudzenia środków unijnych wielokrotnie dotyczą organizacji szerokiej gamy szkoleń, na których słuchacze rzekomo mają szlifować swoje umiejętności miękkie albo poznać tajniki obsługi komputera. Zbadanie efektywności takich kursów lub choćby weryfikacja wszystkich czynności wpisanych we wnioski i liczby uczestników, którzy realnie wzięli udział są trudne, ponieważ większość takich projektów realizowana jest daleko poza miejscem zarejestrowania przedsiębiorstwa⁴⁰. Dlatego też organy kontrolne państwa mają problem ze sprawdzeniem rzetelności realizacji takich szkoleń.

Strumienie funduszy unijnych kierowane są także na inwestycje infrastrukturalne i użyteczności publicznej. Zgodnie z informacjami CBA w kontekście realizacji takich projektów zdarzają się nieuzasadnione opóźnienia realizacji części inwestycji. Może to wynikać z błędów w czasie projektowania, z dodatkowych roszczeń finansowych wykonawców, którzy aby wygrać przetarg celowo zaniżyli koszty oraz z korumpowania decyzyjnych urzędników⁴¹. Otóż ci, opłaceni przez inne zewnętrzne podmioty, mogą celowo opóźniać projekty konkurencji. Opóźnienia mogą wynikać również z sytuacji odmiennej, tzn. że podmioty gospodarcze celem wygrania przetargu przekupują urzędników, którzy doprowadzają niemyślnie do ich wybrania. Jednak beneficjenci nie będąc w stanie rzetelnie wywiązać się później z realizacji umowy – powodują opóźnienia lub nawet zaprzepaszczenie całych projektów⁴².

W ramach wydatkowania funduszy unijnych do nadużyć dochodzi również po stronie beneficjentów. Zdarzają się przypadki celowego zawyżania wartości faktur celem wyłudzenia pieniędzy publicznych, dochodzi do fałszowania dokumentów, podpinięcia normalnych,

codziennych kosztów działalności beneficjenta pod koszt projektu lub po prostu wydatkowania pieniędzy unijnych niezgodnie z przeznaczeniem⁴³.

7. Nadużycia w procesie informatyzacji i problem nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach

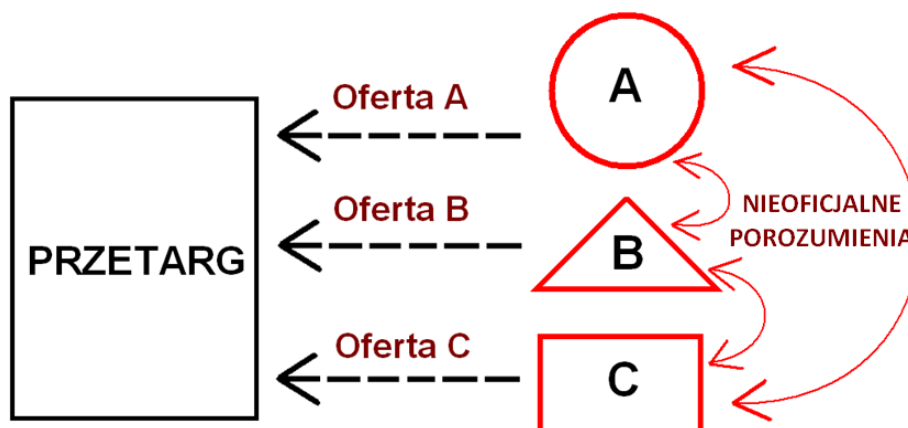
Omawiając proces informatyzacji sektora administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na znaczną liczbę projektów i równie znaczny poziom nieefektywności nadzoru nad nimi. Po pierwsze: osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie projektów informatyzacji są bardzo często nieprzygotowane merytorycznie, co odbija się na niemożności efektywnej kontroli przebiegu projektów. Po drugie: w zamówieniach teleinformatycznych ma miejsce patologia konstruowania SIWZ w znowie: oferent – pracownicy instytucji zamawiającej⁴⁴. W ten sposób tworzone wymagania pasują jedynie pod konkretnego dostawcę usługi lub sprzętu, poprzez co podmioty najbardziej innowacyjne i atrakcyjne cenowo nie mają szans w konkurencji. Zdarza się tak, że przetarg wygrywa ten, kto posiada skuteczniejszy dostęp do przedstawicieli władz samorządowych⁴⁵.

Gdy instytucja już dokona wyboru oprogramowania lub sprzętu – wiązuje się z przedsiębiorstwem – dostawcą na dłuższy czas. Taka współpraca może trwać latami, ponieważ kupno sprzętu wiąże się z jego ewentualnym serwisowaniem, konserwowaniem systemów, udostępnianiem aktualizacji czy tak prozaiczną sprawą jak organizacja szkoleń z obsługi sprzętu dla urzędników.

Ponadto zdarza się, że przetargi przeprowadzane są jedynie na niewielką część całego zlecenia. Z czasem uzupełniane zostają o kolejne aneksy, które skutkują zawyżonymi wartościami kolejnych zleceń o podwyższonych marżach, których wielkość jest nieporównywalna do średnich marż rynkowych⁴⁶. Przynosi to poważne straty dla budżetów samorządowych.

Zachowania quasi-korupcyjne występują również pomiędzy podmiotami sektora prywatnego, które ubiegają się o wygranie przetargów teleinformatycznych. Niejednokrotnie zawiązywane są znowy cenowe, nieoficjalne konsorcja i inne tego typu porozumienia, które wypaczają uczciwą konkurencję w dostępie do zamówień publicznych⁴⁷.

Rys. 3. Schemat nieoficjalnego konsorcjum między podmiotami gospodarczymi startującymi w przetargu na realizację zamówienia publicznego.



Źródło: Opracowanie własne na podst. *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 18.

Analiza schematu (sytuacja hipotetyczna): W przetargu bierze udział kilka podmiotów gospodarczych (A, B i C) oficjalnie ze sobą konkurujących o możliwość realizacji zamówienia publicznego. W rzeczywistości jednak łączą je nieformalne porozumienia odnośnie podziału zysków po uzyskaniu zamówienia przez jednego z nich (przyjmijmy – podmiot A), którego potencjalne zwycięstwo zostało ustalone przez oferentów na długo przed przystąpieniem do przetargu. Podmioty B i C składają iluzoryczne oferty przetargowe z zawyżonymi kosztorysami. Skutkuje to wybraniem przez urzędników – zgodnie z odpowiednimi kryteriami przetargu – oferty A, która w porównaniu do ofert B i C wydaje się być najkorzystniejsza.

Możliwość realizacji zamówienia publicznego dostaje przedsiębiorstwo A, którego zarząd w ramach realizacji nieoficjalnego porozumienia, może zatrudnić B i C w roli podwykonawców. Taki mechanizm jest potencjalnie szkodliwy z punktu widzenia wydatkowania pieniędzy budżetowych, ponieważ niesie ze sobą ryzyko ograniczenia konkurencyjności na rynku.

Podobne praktyki mają miejsce przy organizacji przetargów gminnych w ramach gospodarki odpadami, gdzie działające na lokalnym rynku „firmy śmieciowe” startując w przetargu, ustalają ceny na podobnym – zawyżonym poziomie. Zmuszają w ten sposób władze gminy do wyboru pozornie najtańszej z nich, która następnie może zatrudnić „konkurencję” w roli podwykonawców. Niektóre gminy w ramach próby obrony przed takimi praktykami podzieliły swój obszar na kilka sektorów i zorganizowały kilka przetargów. Nie

przyniosło to jednak pozytywne skutki, ponieważ do każdego zamówienia wystartowało po jednej dominującej firmie z „branży”, oferując podobne – zawyżone kosztorysy⁴⁸.

8. Podsumowanie

Władze samorządów terytorialnych w Polsce nie są wolne od korupcji. W związku z faktem, że kapitał społeczny w urzędach jest stosunkowo niski, urzędnicy (poza rzeczą jasną wyjątkami) są podatni na wypalenie zawodowe i tworzenie się sieci klientelistycznych, które mogą wyewoluować w antyrozwojowe grupy interesów. Mechanizmów korupcjogennych występujących w administracji jest wiele: niejasność procedur polskiego prawa, nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, słabość kontroli wewnętrznej poszczególnych urzędów lub arbitralne przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówień. Poza tym zdarzają się również sytuacje oczywistego konfliktu interesów, przykładowo: urzędnicy świadczą usługi doradcze podmiotom, których wnioski później mają oceniać. Tym samym podmioty, które nie wykupią takich usług nie mają szans w przetargach.

Nadużycia mają miejsce zazwyczaj tam, gdzie dochodzi do styczności pomiędzy własnością publiczną a podmiotami prywatnymi, np. w ramach wydatkowania środków unijnych, przy projektach infrastrukturalnych lub też w obrębie informatyzacji administracji.

Korupcja przyczynia się do znacznego marnotrawstwa pieniędzy publicznych, spadku kapitału społecznego i co się z tym bezpośrednio wiąże – rozprzestrzeniania zjawiska anomii społecznej. Ze względu na różnice pomiędzy ludźmi i z uwagi na fakt, że zawsze znajdują się jednostki, które chcą „iść na skróty” – całkowita likwidacja korupcji jest niemożliwa. Nie znaczy to jednak, że państwo powinno zrezygnować z jej zwalczania. Samo ściganie łapowników i skorumpowanych funkcjonariuszy publicznych może okazać się niewystarczające. Ważne jest wytworzenie w społeczeństwie świadomości nieuchronności kary za korupcję oraz wprowadzenie systemu pozytywnych zachęt, które będą nagradzać zachowania transparentne i uczciwe.

¹ *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa nr 14/2014, s. 2-3.

² *Leksykon Politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 397.

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.

- ⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
- ⁸ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 6.
- ⁹ *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, zadanie 8 podzadanie nr 18 projektu rozwojowego: „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, oprac. M. Gurtowski, R. Sojak, Toruń 2011, s. 4.
- ¹⁰ B. Czepil, *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155, s. 296.
- ¹¹ Łąpowkarstwo w warunkach regulowanego politycznie systemu ekonomicznego przyczynia się do wytworzenia quasi mechanizmu wolnorynkowego. Zob. R. Klitgaard, *Controlling corruption*, Berkley 1991, s. 31.
- ¹² Świadomość powszechności korupcji i bezkarności skorumpowanych urzędników demoralizuje społeczeństwo oraz przyczynia się do zaniku kapitału społecznego. Zob. M. Gurtowski, *Jak się ukręca łeb aferze*, „Rzeczy Wspólne” 2013, nr 1, s. 46-48.
- ¹³ *How, do you define corruption?* Zob. <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>, [dostęp: 04.01.2016].
- ¹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.
- ¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- ¹⁶ S. Mordwa, *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*, Łódź 2012, s. 1. <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/1774> [dostęp: 20.01.2016].
- ¹⁷ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, wyd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.
- ¹⁸ *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015.
- ¹⁹ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji...*, s. 14.
- ²⁰ *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, op. cit., s. 7-8.
- ²¹ *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2014, s. 11.
- ²² Branża surowców naturalnych i energetyki nie jest tematem artykułu, dlatego związane z nią zagrożenia korupcyjne zostają jedynie zasygnalizowane. Zob. G. Tokarz, *Węgiel a służby specjalne III RP*, „Rurociagi”, 2008, nr 1-2, http://www.rurociagi.net/spis_art/2008_1/pdf/wegielasluzby.pdf [dostęp: 20.01.2016].
- ²³ Corruption Perception Index 2014, Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2014/results> [dostęp: 22.01.2016].
- ²⁴ A.M. Szelest-Woźny, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012, s. 116.

- ²⁵ Ibidem, s. 117.
- ²⁶ J. Itrich-Drabarek, *Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 244-246.
- ²⁷ Najbardziej charakterystyczne – zdaniem autora. Zagrożeń korupcyjnych powiązanych z władzami samorządowymi jest zdecydowanie więcej, jednak artykuł nie jest w stanie pomieścić całej złożoności zjawiska opartego na wielopiętrowym klientelizmie. Zob. A. Zybertowicz, *III RP. Kulisy systemu*, rozm. J. Lichočka, Warszawa 2013, s. 113-117.
- ²⁸ *Parkinson's Law, 19.11.1955*, <http://www.economist.com/node/14116121> [dostęp: 22.01.2016].
- ²⁹ A. Zybertowicz. *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005, s. 299-324.
- ³⁰ Zob. *Zarobki samorządowców: lepsze na starcie w urzędzie marszałkowskim niż po 30 latach w powiecie*, Portal Samorządowy, 20.02.2014, <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-samorzadowcow-lepsze-na-startie-w-urzedzie-marszalkowskim-niz-po-30-latach-w-powiecie,57043.html> [dostęp: 21.01.2016].
- ³¹ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 49.
- ³² Z. Jerzmanowski, *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 169.
- ³³ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 49.
- ³⁴ Ibidem, s. 49.
- ³⁵ M. Kulesza, *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie.*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 36.
- ³⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2015 r. poz. 139.
- ³⁷ Z. Jerzmanowski, *Zjawiska korupcjogenne...*, s. 177-178.
- ³⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- ³⁹ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 23.
- ⁴⁰ Ibidem.
- ⁴¹ Ibidem, s. 24.
- ⁴² P. Adamowicz, *Jakość polskich standardów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 43.
- ⁴³ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 24.
- ⁴⁴ Ibidem, s. 17.
- ⁴⁵ R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, przeł. S. Królak, Warszawa 2009, s. 51.
- ⁴⁶ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 18.
- ⁴⁷ Ibidem, s. 18.

⁴⁸ Zob. *Jest zмова cenowa w sprawie śmieci?*, Wiadomości ePiotrkow.pl, 08.02.2015, <http://www.epiotrkow.pl/news/Jest-zmowa-cenowa-w-sprawie-smieci,21220> [dostęp: 23.01.2016].

Bibliografia

Źródła

Corruption Perception Index, Transparency International, online.

Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2014.

Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015.

Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014.

Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.

Literatura

Adamowicz P., *Jakość polskich standardów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Bil J., *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja: wybrane zagadnienia*, cz. 3, Warszawa 2012.

Czepil B., *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155.

Gurtowski M., Sojak R., *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, zadanie 8 podzadanie nr 18 projektu rozwojowego: „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, Toruń 2011.

Gurtowski M., *Jak się ukręca łeb aferze*, „Rzeczy Wspólne” 2013, nr 1.

Itrich-Drabarek J., *Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.

Jerzmanowski Z., *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.

Karklins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, przeł. S. Królak, Warszawa 2009.

Klitgaard R., *Controlling corruption*, Berkley 1991.

Kulesza M., *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Leksykon Politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.

Mordwa S., *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*, Łódź 2012.

Szelest-Woźny A.M., *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012.

Tokarz G., *Węgiel a służby specjalne III RP, „Rurociągi”*, 2008, nr 1-2.

Zybertowicz A., *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005.

Zybertowicz A., *III RP. Kulisy systemu*, rozm. Joanna Lichocka, Warszawa 2013.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2015 r. poz. 139.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Internet

<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

<http://www.epiotrkow.pl/news/Jest-zmowa-cenowa-w-sprawie-smieci,21220>

<http://www.economist.com/node/14116121>

<http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-samorzadowcow-lepsze-na-starcie-w-urzedzie-marszalkowskim-niz-po-30-latach-w-powiecie,57043.html>

Mateusz Bartoszewicz: Licencjat kierunku bezpieczeństwo narodowe na Uniwersytecie Wrocławskim. Aktualnie student bezpieczeństwa międzynarodowego na studiach magisterskich uzupełniających. Zainteresowania badawcze: korupcja, służby specjalne, stosunki międzynarodowe, psychologia społeczna. E-mail: m.bartoszewicz92@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 1,2

@article{Bartoszewicz_2016, title={Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Bartoszewicz, Mateusz}, year={2016}, pages={21-40}}

Jerzmanowski, Z. 2009. *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej* In *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, ed by. M. Stec and K. Bandarzewski. Warszawa.

Karklins, R. 2009. *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Warszawa.

Kulesza, M. 2006. *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne* In *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, ed. by A. Dylus, A. Rudowski and M. Zaborski. Wrocław.

Leksykon Politologii 2004. Wrocław.

Mordwa, S. 2012. *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*. Łódź.

Szelest-Woźny, A.M. 2008. *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*. Toruń.

Tokarz, G. 2008. „Węgiel a służby specjalne III RP”. *Rurociągi* 1-2.

Zybertowicz, A. 2005. *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy* In *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, ed. by W. Wesołowski and J. Włodarek. Warszawa.

Zybertowicz, A. 2013. *III RP. Kulisy systemu*. Warszawa.



Patrycja Biernat, Ewa Kwaczyńska, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

Ograniczenia antykorupcyjne radnych jednostek samorządu terytorialnego

Anti-corruption limitations for local government councilors

przesłanie tekstu: 11 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 10 lutego 2016 r., recenzja: 19 lutego 2016 r., akceptacja do druku: 27 marca 2016 r.

Abstrakt

Artykuł dotyczy problematyki korupcji mogącej pojawiać się w jednostkach samorządu terytorialnego, a w szczególności ograniczeń legislacyjnych mających jej przeciwdziałać. Korupcja jest zjawiskiem powszechnie występującym od stuleci i niezwykle destrukcyjnym pod wieloma względami. Wiąże się ona z demoralizacją społeczną. Zjawisko to stanowi poważny problem społeczny, ponieważ prowadzi do destrukcji zaufania społecznego. Pod względem politycznym stanowi problem z tego względu, że niszczy wiarę w sens demokratycznego uczestnictwa obywateli w życiu społecznym. Natomiast ekonomiczny aspekt stanowi to, iż prowadzi do poważnych strat w gospodarce.

Słowa kluczowe: korupcja, samorząd terytorialny

Abstract

The article concerns the problems of corruption which could appear in local government units, particularly restrictions on legislative measures to counteract it. Corruption is a phenomenon commonly occurring for centuries and very destructive in many ways. Corruption is primarily associated with the social demoralization. This phenomenon is a serious social problem because it leads to the destruction of public trust. Politically, it poses a problem for this reason that destroys faith in the meaning of democratic participation of citizens in society. In contrast, the economic aspect of this is that corruption leads to serious damage to the economy.

Keywords: corruption, local administration

Pojęcie „korupcja” z łac. *corruptio* oznacza zepsucie, przekupstwo, przewrotność. Korupcja w polskim systemie prawnym posiada legalną definicję zbudowaną na gruncie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹. W myśl art. 1

ust. 3 tej ustawy korupcją „jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej. Zjawisko to występujące w strukturach administracji związane jest zazwyczaj z omijaniem, bądź łamaniem obowiązującego prawa w celu uzyskania korzyści przez funkcjonariuszy państwowych. W przepisach polskich aktów normatywnych nie pojawia się termin „przepisy antykorupcyjne”, mimo to zwrot ten jest powszechnie stosowany przez przedstawicieli doktryny oraz w orzecznictwie sądowym. Do aktów prawnych zawierających przepisy antykorupcyjne zalicza się następujące ustawy:

- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴;
- z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵;
- z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁶.

Celem powyższych przepisów antykorupcyjnych jest zapobieganie konfliktowi między szeroko rozumianym interesem publicznym, który powinien stanowić wartość nadrzędną dla funkcjonariuszy państwowych objętych tymi regulacjami i być realizowany w codziennej służbie, a ich ewentualnym, prywatnym interesem i korzyściami. Zapobiega to angażowaniu się takich osób w sytuacje i relacje, które mogą zarówno naruszać ich osobistą uczciwość, jak i autorytet organów państwowych – a co za tym idzie osłabiać zaufanie opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego. Następstwem funkcjonowania w systemie prawnym przepisów o działaniu antykorupcyjnym jest wykluczenie możliwości wykonywania działalności gospodarczej, samodzielnie lub wraz z innymi osobami przez osoby piastujące takie funkcje i urzędy oraz wykonywania pracy na rzecz podmiotów prowadzących taką działalność. Ponadto, poprzez utratę możliwości uzyskiwania przez te osoby korzyści majątkowych pochodzących od podmiotów, wobec których podejmowane będą określone rozwiązania. Służą temu oświadczenia majątkowe, kontrolujące stan majątkowy osób przez, które są składane. Obowiązek ich przedstawiania dotyczy również radnych jednostek samorządu terytorialnego.

Bogdan Dolnicki pisał, iż „radny nie jest organem powiatu, lecz jedynie członkiem organu kolegialnego. Przed objęciem mandatu ma obowiązek złożenia ślubowania. Odмова ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu”⁷. Radni wybierani są w wyborach pow-

szechnych na 4-letnią kadencję, obradują na sesjach, co najmniej przez jedną sesję na kwartał. Z przepisów ustawy wynika, że radny zobowiązany jest przede wszystkim kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Do obowiązków radnych należy również przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawiania ich odpowiednim organom do rozpatrzenia, ale nie są związani instrukcjami wyborców. Do ich obowiązkowych zadań zalicza się utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Ponadto, radny zobligowany jest do brania udziału w pracach rady gminy oraz jej komisji i innych instytucji samorządowych, do których został wybrany bądź desygnowany.

Radni oprócz posiadanych obowiązków i praw wynikających ze sprawowanego mandatu muszą stosować się do określonych w aktach prawnych zakazów i ograniczeń. Zakazy te można podzielić na:

- zakaz łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na niektórych stanowiskach i pełnieniem niektórych funkcji;
- zakaz podejmowania przez radnych niektórych dodatkowych zajęć;
- ograniczenie ich swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej.

Dotyczą one radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Zakaz zatrudniania radnego w urzędzie gminy (urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym), w której radny uzyskał mandat nie dotyczy sytuacji, gdy radny stara się o zatrudnienie w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego innej niż ta, w której sprawuje mandat. Przepis ten ma zapobiec łączeniu zatrudnienia w administracji samorządowej z działalnością radnego ponieważ w sposób oczywisty występuje tu kolizja między obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego gminy (powiatu, województwa) a jego obowiązkiem jako pracownika podległego tym organom. Zakaz ten nie dotyczy również radnych wybranych do zarządu powiatu i województwa, ponieważ z nimi z mocy ustawy o pracownikach samorządowych nawiązywany jest stosunek pracy na podstawie wyboru (art. 24b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)⁹. Art. 24b ustawy o samorządzie gminnym stanowi ponadto, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba wybrana na radnego a zatrudniona w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Radny otrzymuje bezpłatny urlop na czas sprawowania mandatu oraz 3 miesiące po jego zakończeniu i to go bez względu na rodzaj i czas trwania stosunku pracy. W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin, o którym mowa w ust. 1 cytowanego artykułu, wynosi 6 miesięcy od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki. Takie same przepisy, z których wynika

powyższy zakaz dotyczą radnego powiatu (zastosowanie ma art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz radnego województwa (art. 26 ustawy o samorządzie województwa). Zgodnie z artykułem 24b ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym konsekwencją niezłożenia wniosku o bezpłatny urlop jest równoznaczność rezygnacji z mandatu. Po zakończeniu sprawowania mandatu przez radnego, pracodawca przywraca go do pracy na takim samym, bądź równorzędnym stanowisku z wynagrodzeniem równoznacznym z takim jakie otrzymywałby, gdyby nie przysługujący urlop bezpłatny. Radny zgłasza swoją gotowość do podjęcia pracy w terminie 7 dni od dnia, w którym wygał jego mandat.

Oprócz tego, że radny nie może pracować w urzędzie gminy, w której sprawuje mandat, nie może też pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (art. 24a, 24b ustawy o samorządzie gminnym).

Kolejny zakaz wynika z art. 24 d ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może powierzyć radnemu gminy, w której zdobył mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Analogiczne przepisy obowiązują również radnego powiatu bądź województwa. Wyżej wymieniony zakaz powierzania radnemu funkcji kierownika jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy w jednostce samorządu terytorialnego, w której radny sprawuje mandat również na podstawie umowy cywilnoprawnej znalazł swe uzasadnienie w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2000 roku. Według opinii NSA „Zakaz łączenia funkcji radnego powiatu z zatrudnieniem na stanowisku kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej obejmuje również zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy (np. na podstawie kontraktu menedżerskiego). (...) Przyjęcie innej interpretacji, a mianowicie, że obowiązek wynikający z art. 24 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczy tylko pracowników, nie zaś menedżerów, godziłoby w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)”¹⁰.

Radnych obowiązuje poza tym wiele przepisów o charakterze antykorupcyjnym i o zakazie łączenia stanowisk (art. 24 e oraz 24 f ustawy o samorządzie gminnym)¹¹. Nie mogą oni być parlamentarzystami, wojewodami (wicewojewództwami), członkami organów innej jednostki samorządu terytorialnego, członkami zarządów rad nadzorczych, komisji rewizyjnych, pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nie mogą tam pracować, jeśli mogłyby to wskazywać na ich stronniczość ani nie mogą posiadać ponad 10% akcji tych spółek¹². Udziały bądź akcje, które przekraczają ten pakiet powinny być przez radnego zbyte przed pierwszą sesją rady gminy. W przypadku braku ich zbycia nie uczestniczą one przez okres wykonywania mandatu i 2 lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu uprawnień im

przysługujących w tym prawo poboru, prawo głosu, prawo dywidendy i prawo do podziału majątku (art. 24 f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Radny nie może podejmować zajęć dodatkowych ani dostawać darowizn, które mogłyby podważyć zaufanie wyborców do sprawowania mandatu. Do tych zajęć zaliczane są wszystkie czynności niezwiązane z wykonywaniem mandatu. Natomiast zgodnie z Kodeksem cywilnym¹³ przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Trzeba pamiętać, że zakaz dotyczy tylko tych zajęć i darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców. Osoba sprawująca funkcję radnego nie może powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi zajęciami dodatkowymi lub działalnością gospodarczą wykonywaną na własny rachunek bądź wspólnie z innymi (art. 24 e ustawy o samorządzie gminnym).

Oprócz wyżej omówionych zakazów związanych z brakiem możliwości łączenia funkcji radnego z niektórymi stanowiskami i funkcjami oraz zakazem wykonywania dodatkowych zajęć przez radnego istnieją ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności” (tak art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Chodzi w tym wypadku o możliwość używania mienia komunalnego i pobierania pochodzących z niego pożytków. Istnieje różny zakres dysponowania mieniem – m.in. posiadanie, użytkowanie wieczyste, najem lokalu. Natomiast w sytuacji kiedy radny prowadził wyżej wspomnianą działalność przed rozpoczęciem sprawowania mandatu jest zobowiązany do zakończenia prowadzenia jej w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym złożył ślubowanie. Niewypełnienie tego obowiązku jest podstawą do tego, by stwierdzić wygaśnięcie mandatu. Niedopuszczalna jest więc teraz sytuacja (zdarzająca się w poprzednich kadencjach samorządu), gdy radny na podstawie umowy wynajmuje z majątku miasta, czy powiatu pomieszczenia na prowadzenie np. sklepu.

Zakazy w poszczególnych przypadkach nie dotyczą tylko i wyłącznie radnych, wójtów, ich zastępców, sekretarzy oraz skarbników gminy czy kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i będących członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, ale także obejmują ich małżonków. Wszystkie wymienione wyżej osoby nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, ani pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem osób prawnych lub przedsiębiorstw w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są nieważne z mocy prawa. Jeżeli wybór lub powołanie wyżej wymienionych osób nastąpiły

przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radnego albo dniem wyboru wójta lub przed zatrudnieniem na stanowisku sekretarza gminy, powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby, o których mowa w art. 24f ust. 2, są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta czy też od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub powołania na stanowisko. W razie nie zrzeczenia się stanowiska lub funkcji osoba, o której mowa w ust. 2, traci je z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym (art. 24f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Kolejnym z zakazów, który ma działanie antykorupcyjne w stosunku do radnych jest brak możliwości udziału w głosowaniu w radzie, bądź komisji, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym). W związku z tym, iż radny (zarówno jako pracownik samorządowy) jest funkcjonariuszem publicznym, więc obowiązują go przepisy odnoszące się do tej grupy, zawarte w Kodeksie karnym¹⁴.

Kolejnym instrumentem prawnym, który ma na celu zapobieganie praktykom korupcyjnym i mającym poszerzać zaufanie społeczeństwa do władz publicznych jest oświadczenie majątkowe. Obowiązek jego złożenia ma radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz i skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba, która wydaje decyzje administracyjne w imieniu wójta. Są oni zobowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Dotyczy ono majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową tych osób. Zawiera informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu (od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej) mienia, które podlegało zbyciu w trybie przetargowym, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej również dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych, dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, bądź zajęć z wyszczególnieniem kwot uzyskiwanych z szeregu różnorodnych tytułów, mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych. Obejmuje także wszelkie zobowiązania pieniężne przekraczające wartość 10 000 złotych, w tym zawarte są kredyty, zaciągnięte pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone. Osoba, która składa to oświadczenie uwzględnia w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (art. 24h -24l ustawy o samorządzie gminnym).

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach:

- 1) radny - przewodniczącemu rady gminy;
- 2) wójt, przewodniczący rady gminy – wojewodzie;

3) zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta – wójtowi (art. 24h ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Oświadczenie majątkowe i jego kopia, które zawierają informacje o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą radny musi zdać w dwóch egzemplarzach na ręce przewodniczącego rady/sejmiku.

Termin, w którym radni i wójt muszą złożyć pierwsze oświadczenie majątkowe wynosi 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dodać informację dotyczącą sposobu i terminu w jakim zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której otrzymał mandat. Następne oświadczenia składane są co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku oraz na 2 miesiące przed zakończeniem kadencji.

Analogiczne przepisy (art. 24h – 24k ustawy o samorządzie gminnym) dotyczą: zastępcy wójta, sekretarza i skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby wydającej decyzje administracyjne. Są oni również zobowiązani do dołączenia informacji na temat sposobu i terminu zakończenia prowadzenia działalności, jeżeli taką prowadzili przed dniem zatrudnienia bądź powołania. Dalsze oświadczenia majątkowe składają oni co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu, w którym zostaną odwołani z zajmowanego stanowiska lub w dniu, w którym nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę.

Jeżeli radny nie dotrzyma terminu złożenia oświadczenia, przewodniczący rady, wojewoda, bądź wójt w terminie 14 dni licząc od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa określoną osobę, która nie wywiązała się z obowiązku złożenia oświadczenia do jego natychmiastowego złożenia i wyznacza dodatkowy czternastodniowy termin, który jest liczony od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są weryfikowane w stosunku do radnych przez przewodniczącego rady/sejmiku, który przekazuje jeden egzemplarz oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania

osoby składającej oświadczenie. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również urząd skarbowy, uwzględniając także zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby, która składa oświadczenie majątkowe. Podmiot, który przeprowadza analizę jest kompetentny do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego, a także dołączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią wcześniej złożonych oświadczeń majątkowych również z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT). W przypadku podejrzenia, iż osoba składająca oświadczenie majątkowe dopuściła się w nim podania nieprawdy lub zataiła prawdę, podmiot, który analizuje oświadczenie tej osoby, zwraca się do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o:

- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;
- działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych” (art. 24h ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym)¹⁵.

Następną instytucją, która ma na celu zapobieganie zjawisku korupcji wśród radnych jednostek samorządu terytorialnego jest rejestr korzyści prowadzony przez Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁶ w Rejestrze ujawniane są korzyści uzyskiwane przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin lub ich małżonków.

*

W polskim systemie prawnym istnieje wiele ograniczeń i zakazów mających na celu zapobieganie korupcji w samorządzie terytorialnym. Jednakże, mimo licznych uregulowań, negatywne i destrukcyjne zjawisko korupcji pojawia się i będzie istniało zawsze, ponieważ nie da się go całkowicie wyeliminować. Z przeprowadzonych 3 grudnia 2014 r. badań przez organizację Transparency International i opublikowanego przez nią Indeksu Percepcji Ko-

rupcji 2014 (*Corruption Perception Index – CPI*) wynika, iż zjawisko korupcji ulega zmniejszeniu. W rankingu tym Polska uzyskała 61 punktów (2013 r. – 60) i została sklasyfikowana na 35 miejscu (w 2013 r. – 38), co oznacza lepszą ocenę w stosunku do pozycji z lat poprzednich. Kolejny raz na czele rankingu znalazła się Dania z wynikiem 92 punktów, na drugim miejscu uplasowała się Nowa Zelandia z notą 91 punktów, na trzecim Finlandia z wynikiem 89 punktów. Ewaluacji poddano 175 krajów, z których ponad 2/3 uzyskało mniej niż 50 punktów. Przygotowywany przez Transparency International rokrocznie od 1995 roku Indeks Percepcji Korupcji jest uważany za czołowy wyznacznikiem percepcji korupcji w sektorze publicznym¹⁷.

Zjawisko korupcji może chociażby wynikać z tego, że niektóre z przepisów prawnych są różnie interpretowane na drodze wykładni w procesie stosowania prawa. Brak jednoznacznych uregulowań ustanowionych przez ustawodawcę nie sprzyja należytemu wykorzystaniu istniejących środków prawnych.

Korupcja jest wypadkową możliwości osiągnięcia korzyści, zakresu uznaniowości, a także mechanizmów rozliczania z odpowiedzialności. Rozprzestrzenia się tam, gdzie można osiągnąć wysokie zyski, natomiast zakres kompetencji jest szeroki, a systemy sprawozdawczości oraz monitoringu słabo rozwinięte. Zjawisko korupcji dotyczy całości struktur państwa, jednak nadużycia w samorządzie terytorialnym mają znaczenie szczególne. Samorząd jest bowiem najbliższą każdemu obywatelowi formą działania państwa. Praktyki korupcyjne występujące wśród funkcjonariuszy samorządu „rzucają cień” na ustrój demokratyczny, jednocześnie demoralizując obywateli w znaczny sposób. Podważają ideę sprawiedliwego, wspólnego działania.

¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.

⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 112.

⁸ A. Radwańska, D. Nilsson, *Przepisy antykorupcyjne pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, Warszawa 2003, s. 4-19.

⁹ Szerzej w opracowaniu: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999. Zob. też: Z. Gilowska et al., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd terytorialny” 2002, nr 1-2, s. 19.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2000 r., sygn. II SA 2253/99.

- ¹¹ J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 33-40.
- ¹² A.K. Piasecki *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 275.
- ¹³ Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.
- ¹⁴ Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- ¹⁵ Zob. też: A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 92.
- ¹⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.
- ¹⁷ <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2014.html> [dostęp: 05.10.2015].

Bibliografia

Literatura

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
- Gilowska Z. et al., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1-2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Jagoda J., *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.
- Gajewska A.T., *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami*, „Informacja Biura Studiów i Ekspertyz”, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2000.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.

Akty prawne

- 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 2015 r. poz. 1515.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- 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.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2000 r., II SA 2253/99.

Internet

<http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2014.html>

Patrycja Biernat: Studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: p.biernatt@wp.pl.

Ewa Kwaczyńska: Studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: ewa.kwaczynska@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,6

@article{Biernat_Kwaczyńska_2016, title={Ograniczenia antykorupcyjne radnych jednostek samorządu terytorialnego}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Biernat, Patrycja and Ewa Kwaczyńska}, year={2016}, pages={41-51}}

Agopszowicz, A. and Gilowska, Z. 1999. *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa.

Dolnicki, B. 2012. *Samorząd terytorialny*, Warszawa.

Gajewska, A.T. 2000. *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami*. Warszawa.

Gilowska, Z. 2002. „Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP”. *Samorząd Terytorialny* 1-2.

Jagoda, J. 1998. „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych”. *Samorząd Terytorialny* 6.

Piasecki, A.K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa.

Wierzbica, A. 2008. *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*. Warszawa.



Krzysztof Bojarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie

Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym

The security policy and the security in the local government

przesłanie tekstu: 15 kwietnia 2016 r., ocena redakcji: 22 kwietnia 2016 r., recenzja: 19 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Problematyka bezpieczeństwa jest zagadnieniem złożonym i interdyscyplinarnym. Wiąże się ona także z zagadnieniem polityki, a więc szeroko rozumianej aktywności ludzkiej, publicznej i prywatnej skoncentrowanej na rozwiązywaniu problemów i konfliktów na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania człowieka, grup i instytucji. Polityka bezpieczeństwa jest zatem celową i zorganizowaną działalnością kompetentnych organów państwa, mającą na celu zaspokajanie wszystkich wartości, składających się na treść bezpieczeństwa. W tej działalności istotną rolę ze względu na decentralizację administracji publicznej odgrywa także samorząd terytorialny.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, polityka bezpieczeństwa, samorząd terytorialny

Abstract

The problem of security is complex and interdisciplinary. It is connected with widely perceived politics which concerns all human activity, both public and private. It is concentrated on solving problems relating to each citizen, various social groups and institutions. Therefore politics is aimed at organizing the competent state authorities which cooperate so that all safety needs are fulfilled. In the safety area the local authorities play a vital role especially in the context of decentralization.

Keywords: local government, safety, safety policy

1. Wprowadzenie

Choć bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka to jednak w codziennym stabilnym i uporządkowanym życiu rzadko zdajemy sobie z tego sprawę. Nie zastanawiamy się nad tym, czy nam coś grozi, czy jesteśmy w pełni bezpieczni. Tymczasem pomimo zmieniających się uwarunkowań politycznych i gospodarczych bezpieczeń-

stwo wciąż pozostaje jednym z podstawowych i niezmiennych warunków naszego bytu i rozwoju.

W ujęciu ponadpaństwowym zwraca się uwagę, że na architekturę bezpieczeństwa składa się m.in. swoiste połączenie zagrożeń starych i nowych. Zagrożenia nowe często zwane są asymetrycznymi (np. terroryzm) zaś zagrożenia stare związane są z typowym konfliktem zbrojnym. Sytuacji nie poprawia statyczny często charakter struktur bezpieczeństwa (a nawet erozja takich organizacji jak ONZ, OBWE czy nawet NATO), któremu przeciwstawia się dynamiczny charakter procesów wpływających na to bezpieczeństwo¹. Na te zagrożenia nakładają się zagrożenia występujące wewnątrz jednostki państwowej, a które to zagrożenia mogą mieć bardzo zróżnicowany i złożony charakter np. związane z demografią, wykluczeniem społecznym czy zagrożeniami związanymi ze środowiskiem naturalnym. Pojawia się dlatego przestrzeń dla kreowania świadomej i skutecznej polityki bezpieczeństwa, której podstawowym zadaniem ma być kształtowanie stosunków zewnętrznych i wewnętrznych, skutkujących zapewnieniem bezpieczeństwa zarówno w wymiarze międzynarodowym, krajowym jak i lokalnym.

Sama polityka rozumiana jest często jako forma aktywności ludzkiej, której celem jest tworzenie, zachowanie oraz poprawa ogólnych zasad życia. Twierdzi się zatem, że polityka jest nierozzerwalnie związana z fenomenem konfliktu i kooperacji. Z jednej bowiem strony istnienie odmiennych często sprzecznych opinii i pragnień, konkurencyjnych potrzeb oraz przeciwstawnych interesów gwarantuje różnicę zdań. Z drugiej strony, ludzie uznają, że jeśli chcą wpływać na kształtowanie zasad lub zapewnić sobie ich przestrzeganie, muszą działać wraz z innymi. Dlatego też za istotę polityki uważa się często proces rozwiązywania konfliktów, w którym udaje się pogodzić sprzeczne poglądy lub konkurencyjne interesy. Polityka postrzegana jest także jako sztuka rządzenia to znaczy sprawowania kontroli nad społeczeństwem przez tworzenie i egzekwowanie wspólnych decyzji. Jeszcze szerzej można powiedzieć, że polityka jest częścią każdej czynności społecznej, formalnej i nieformalnej, publicznej i prywatnej, wszystkich ludzkich grup, instytucji i społeczeństw. W tym znaczeniu więc, polityka przejawia się na każdym z poziomów społecznej interakcji².

W związku z tym polityka bezpieczeństwa państwa stanowi celową i zorganizowaną działalność kompetentnych organów państwa, mającą na celu zaspokajanie wszystkich wartości, składających się na treść bezpieczeństwa. Nie wchodząc w szczegóły można powiedzieć, że w polityce bezpieczeństwa państw sięga się do rozwiązań jednostronnych (np.: hegemonizm, interwencjonizm, izolacjonizm) i wielostronnych (np.: równoważenie sił, odstraszenie, sojusze, neutralność i neutralizm)³. Polityka ta zatem zmierza do realizacji strategicznych celów bezpieczeństwa państwa.

Nadrzędnym celem strategicznym jest – co określono w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP a posiada to jednocześnie wymiar uniwersalny – zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans. Za główne cele strategiczne uznano natomiast: zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu, jego organizacji oraz ustroju państwa; stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, decydujących o możliwościach działania narodu i państwa; zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju narodu, w wymiarze materialnym i duchowym; zapewnienie możliwości aktywnego kształtowania stosunków w otoczeniu międzynarodowym i zdolności skutecznego działania poprzez obronę interesów narodowych i promowanie wizerunku wiarygodnego uczestnika stosunków międzynarodowych, a także realizacji zobowiązań sojuszniczych, stanowiących o wiarygodności Polski; zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi poza granicami kraju; promocja polskiej gospodarki i wspieranie polskich przedsiębiorców oraz budowa prestiżu Polski w otoczeniu międzynarodowym; zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych, majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej; ochronę środowiska naturalnego i ochronę przed skutkami klęsk żywiołowych, a także katastrof spowodowanych przez działalność człowieka; zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, podniesienie poziomu edukacji narodowej oraz stworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego, połączonego z potencjałem wytwórczym, poprawiającym konkurencyjność gospodarki⁴.

Przyglądając się wskazanym wyżej celom polityki bezpieczeństwa państwa nietrudno dostrzec, że część z tych celów odnosi się do zadań i aktywności samorządu terytorialnego. Wynika to oczywiście z faktu decentralizacji administracji publicznej i kluczowej roli w polskim systemie ustrojowym zasady pomocniczości. Rolę samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa potwierdzono również w samej Strategii stwierdzając między innymi iż: „...organy samorządu terytorialnego współuczestniczą w realizacji strategicznych celów polityki bezpieczeństwa RP” i dalej: „udział organów samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa na poziomie województwa stanowi

o skuteczności systemu bezpieczeństwa oraz zapewnia możliwość skutecznego działania podmiotów ratowniczych, a także zarządzania kryzysowego i właściwego reagowania w sytuacjach zagrożeń. Rolą tych organów jest monitorowanie i zapobieganie wszelkim zagrożeniom, a w sytuacji ich wystąpienia – dążenie do ich opanowania i likwidacji bądź minimalizacji powstałych skutków” oraz „...strategia kierowana jest do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa”⁵. Podstawową zaś jednostką administracji publicznej jest gmina, następnie powiat i województwo. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego realizują lokalną i regionalną politykę bezpieczeństwa, na którą składa się wykonywanie ustawowych zadań tych jednostek, a które to zadania wprost lub w sposób pośredni powiązane są z zapewnieniem bezpieczeństwa członkom wspólnoty samorządowej.

2. Bezpieczeństwo na poziomie gminnym

Konstytucja RP ustanawiając gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego jednocześnie formułuje zasadę domniemania kompetencji we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a o jej ustroju stanowi statut gminy⁶. Zasadniczy zakres działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁷, obejmuje natomiast zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, w tym między innymi sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminna wspólnota samorządowa realizuje te zadania za pośrednictwem swoich organów tj. rady gminy i wójta. Rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym jest kompetentna we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, ma również kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Organem wykonawczym jest za to wójt, który realizuje uchwały rady gminy i zadania gminy (w tym również ze sfery bezpieczeństwa); między innymi wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku niecierpiącym zwłoki może wydać

przepisy porządkowe, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁸.

Szereg zadań związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, wynika ponadto z ustaw szczególnych. Oprócz zadań już wyżej wymienionych należy wskazać na przykład na to, że: wójt jest organem nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi organizowanymi na terenie gminy, a w ramach tego nadzoru w stosownych okolicznościach może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia, czy o rozwiązaniu zgromadzenia⁹; wójt wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmawia jego wydania¹⁰; zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹¹ w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹², wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę, zaś w zakresie zarządzania kryzysowego zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z tym do zadań wójta, należy¹³: 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Oczywiście zadania te wykonywane są przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, który jednocześnie określa jego skład¹⁴.

obywateli, ochrony przeciwpożarowej, (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska). Opierając się zatem o ustawę o samorządzie powiatowym¹⁵ w odniesieniu do organów powiatu należy wskazać, iż rada powiatu między innymi: uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony i bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, w określonych sytuacjach może wydawać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie powiatu. Zarząd może wydawać uchwały kierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych, a w wypadkach niecierpiących zwłoki uprawniony jest do uchwalania (w zastępstwie rady powiatu) przepisów porządkowych. W przypadku powiatu należy także pamiętać o szczególnej pozycji ustrojowej starosty, który będąc członkiem zarządu, posiada także własne kompetencje, na przykład: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu¹⁶.

Poza tym szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa przypisanych jest staroście w oparciu o ustawy szczególne z uwagi na to, że pełni on funkcję organu sprawującego władzę administracji ogólnej w powiecie i ponosi tym samym odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa w tym również w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie wymieniając wszystkich kompetencji przykładowo należy wskazać, iż: starosta ma prawo żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia i porządku publicznego¹⁷, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia¹⁸. Trzeba także wspomnieć, iż w strukturze organizacyjnej powiatu działa komisja bezpieczeństwa i porządku utworzona w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na czele której stoi starosta. Również w przypadkach szczególnych, ale nieuzasadniających wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na obszarze powiatu, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego¹⁹ jest starosta. Katalog uprawnień

starosty w tym zakresie został ukształtowany analogicznie do uprawnień wójta, wyżej już przedstawionych, dlatego warto jedynie podkreślić fakt, iż realizacja zadań starosty z zakresu planowania cywilnego pozwala mu na wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Starosta podobnie jak wójt, wykonuje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego ukształtowany analogicznie do zespołu gminnego. Natomiast w przypadku centrum zarządzania kryzysowego, ustawodawca wprowadził obowiązek ich utworzenia (inaczej niż przy centrum gminnym). Zadania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego odpowiadają zadaniom wojewódzkiego centrum²⁰.

4. Bezpieczeństwo na poziomie wojewódzkim

Samorząd województwa, którego organami są sejmik województwa i zarząd województwa, wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są to zadania niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej, wśród których można na przykład wskazać zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażania i utrzymywania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych²¹. Poza tym urzędy marszałkowskie wykonują w zakresie bezpieczeństwa zadania takie jak np.: współdziałanie z wydziałem zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego w sytuacjach nadzwyczajnych i przy tworzeniu grup roboczych do zwalczania klęsk żywiołowych, podejmowanie czynności związanych z wykonywaniem poleceń wojewody wydawanych w sytuacjach nadzwyczajnych, określanie zadań dla jednostek organizacyjnych urzędu na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i kontrola ich realizacji oraz organizowanie szkolenia pracowników urzędu i podległych jednostek organizacyjnych w zakresie spraw obronnych i bezpieczeństwa publicznego. Marszałek województwa może także podejmować decyzje zamiast zarządu w sprawach nadzwyczajnych, niecierpiących zwłoki, jeżeli wiąże się to z bezpośrednimi zagrożeniami interesu publicznego, zdrowia i życia, a także w innych sprawach, jeśli mogą one spowodować znaczne straty materialne²². Trzeba też zauważyć, iż na szczeblu województwa samorządowego kompetencje organów tego samorządu w zakresie bezpieczeństwa mają w większym stopniu charakter prewencyjny ze względu na to, iż w sferze kompetencji wojewody pozostawiono przede wszystkim reagowanie na stan zagrożenia bezpieczeństwa. Tym niemniej, na przykład sejmik województwa uchwała program ochrony powietrza, marszałek województwa jest odpowiedzialny za stan

wałów przeciwpowodziowych, w pozwoleniach wodnoprawnych ustala rodzaj urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią, zatwierdza program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, ma prawo wstrzymać w drodze decyzji, działalność powodującą wytwarzanie odpadów w sytuacji, gdy zagraża to bezpieczeństwu środowiska²³.

5. Polityka i poczucie bezpieczeństwa w praktyce

Wskazane wyżej przykłady zadań i sposobów działania samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym odnoszą się jedynie do uregulowań prawno-organizacyjnych systemu bezpieczeństwa. Warto jednak zwrócić także uwagę na faktyczne efekty tych działań i ich wpływ na poczucie i stan bezpieczeństwa obywateli. Przykładem mogą być wybrane działania podejmowane w gminach województwa śląskiego. Działania te można pogrupować w stosunku do określonych zagrożeń tzn. działania podejmowane wobec zagrożeń życia i zdrowia to: dodatkowe oświetlenie miejsc niebezpiecznych, dodatkowe patrole Straży Miejskiej, dofinansowanie działań Policji, system monitoringu wizyjnego, współpraca z Policją; działania podejmowane wobec zagrożeń porządku publicznego to: propagowanie bezpiecznych zachowań, dodatkowe kontrole prewencyjne miejsc zagrożonych, dyżury w punkcie konsultacji do spraw narkomanii, działalność ośrodka terapii uzależnień, profilaktyki i pomocy psychologicznej, kontakt dzielnicowych ze społecznością lokalną, ograniczenie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, system monitoringu wizyjnego miejsc publicznych, stadionów i szkół, wymiana informacji o problemach społecznych z ośrodkami pomocy społecznej, komisjami urzędu gminy, osobami duchownymi, zapewnienie wymogów bezpieczeństwa imprez masowych; działania podejmowane wobec zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego to: instalowanie fotoradarów stałych i przenośnych, modernizowanie infrastruktury drogowej (budowa sygnalizacji świetlnej akomodacyjnych, przebudowa skrzyżowań, tworzenie nowych parkingów, właściwe oznakowanie dróg, budowa chodników, budowa ścieżek i szlaków turystycznych), analiza wypadkowości oraz ocena stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wskazywanie niebezpiecznych punktów na drogach, ogłoszenia ostrzegające w mediach, opracowanie i kolportaż ulotek prewencyjno-informacyjnych, wychowanie komunikacyjne dzieci i młodzieży; działania podejmowane wobec zagrożenia przestępcstwami i aspołecznymi zachowaniami wśród nieletnich to: aktywizacja młodzieży, zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży przez placówki oświatowe, kulturalne, imprezy turystyczne i sportowe konkursy, dodatkowe patrole parków i placów zabaw przez Straż Miejską, działalność ośrodków pomocy rodzinie, działalność ośrodków terapii uzależnień, profilaktyki i pomocy psychologicznej, działania profilaktyczne i interwencyjne w szkołach, kontakt dzielnicowych

ze społecznością lokalną, kontrola prawidłowości sprzedaży alkoholu; działania podejmowane wobec zagrożenia i funkcjonowania rodziny to: utworzenie ośrodka interwencji kryzysowej, aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych, doradztwo, szkolenia i kursy zawodowe, dożywianie uczniów w szkołach, organizowanie szkoleń i warsztatów w zakresie przeciwdziałania przemocy, organizowanie działań w ramach edukacji publicznej – konferencje tematyczne, audycje radiowe, reklamowanie działalności placówek pomocowych²⁴.

To tylko przykładowe działania samorządu terytorialnego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, ale wskazują one na to, jak polityka bezpieczeństwa może być i jest realizowana przez podmioty samorządowe. Mądra realizacja polityki bezpieczeństwa znajduje później swoje odzwierciedlenie w raportach na temat stanu i poczucia bezpieczeństwa bowiem wyniki badań społecznych od ponad dziesięciu lat wykazują wzrost poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Wyniki badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa oraz obaw i oczekiwań mieszkańców Polski w kwestiach bezpieczeństwa są także od wielu lat podstawą planowania i wdrażania krajowych i lokalnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i podnoszenia poziomu poczucia bezpieczeństwa obywateli. Badania przeprowadzone w pierwszej połowie kwietnia 2010 roku wskazywały, że mieszkańcy Polski deklarowali wysokie poczucie bezpieczeństwa. Większość Polaków (70% badanych) uznawało swój kraj za bezpieczny. Wskaźnik ten wzrasta od kilku lat. W roku 2001 odsetek Polaków, którzy uważali Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie, wynosił 18%. W ciągu kolejnych 10 lat wskaźnik ten wzrósł o 52 punkty procentowe. Jednocześnie zdanie, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, w kwietniu 2010 roku zadeklarowało 26% badanych. W roku 2001 takich wskazań było 81%, co oznacza, że w ciągu ostatnich 10 lat odsetek respondentów uznających Polskę za kraj, w którym nie żyje się bezpiecznie, spadł o 55 punktów procentowych. W tym samym badaniu respondentom zadano pytanie o poczucie bezpieczeństwa w ich najbliższej okolicy (w dzielnicy, na osiedlu, na wsi itd.). Uzyskane odpowiedzi na to pytanie wyraźnie wskazują, że poczucie bezpieczeństwa Polaków w okolicy ich miejsca zamieszkania jest wyższe niż deklarowane w skali całego kraju. Zdecydowana większość badanych (86%) uznała swoje otoczenie za bezpieczne i spokojne. Odsetek pozytywnych wskazań utrzymał się na poziomie zbliżonym do wyniku z poprzednich edycji badania (marzec 2008 i kwiecień 2009 roku), kiedy to uzyskano odpowiednio: 87% i 88% odpowiedzi twierdzących. Ponadto ponad połowa dorosłych Polaków (53%) nie obawia się, że może stać się ofiarą przestępstwa. Odmienne odczucia wyraziło 46% badanych²⁵. Podobne dane zawierają także kolejne raporty.

Na przykład, w badaniu w kwietniu 2012 roku dwie trzecie Polaków (66% badanych) uznawało swój kraj za bezpieczny. Wskaźnik ten zasadniczo wzrastał od 2001 do 2011 roku, następnie w kwietniu 2012 roku zmniejszył się o 9 punktów procentowych (wynik z kwietnia 2011 roku: 75% odpowiedzi pozytywnych, był jak dotąd najwyższy). W badaniu z kwietnia 2012 roku zdanie, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, zadeklarowało 31% badanych. W porównaniu z poprzednim badaniem (z kwietnia 2011 roku, kiedy odnotowano najniższy, jak dotąd, wskaźnik odpowiedzi negatywnych) odsetek respondentów uznających Polskę za kraj, w którym nie żyje się bezpiecznie, wzrósł o 9 punktów procentowych. Jeśli zaś chodzi o poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy ich miejsca zamieszkania to uzyskane odpowiedzi na to pytanie wyraźnie wskazują, że podobnie jak w poprzednich edycjach badania poczucie bezpieczeństwa Polaków w okolicy ich miejsca zamieszkania jest tradycyjnie wyższe niż deklarowane w skali całego kraju. Dziewięciu na dziesięciu badanych Polaków (89%) uznało swoje otoczenie za bezpieczne i spokojne. Odsetek pozytywnych wskazań z kwietnia 2012 roku był najwyższy od końca lat osiemdziesiątych. Jednocześnie 9% respondentów wyraziło zdanie odmienne (jest to najniższy z dotychczas notowanych wyników). Ponadto, większość (59%) dorosłych Polaków nie obawiała się, że może stać się ofiarą przestępstwa. Jest to wynik identyczny z uzyskanym w marcu 2008 roku. Od poprzedniej edycji badania (kwiecień 2011 roku) odsetek badanych Polaków, którzy nie obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, zmniejszył się o 2 punkty procentowe. (natomiast w porównaniu z wynikami badań z 2003 wskaźnik ten jest wyższy o 20 punktów procentowych). Natomiast 39% respondentów stwierdziło, że obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, co jest wynikiem zbliżonym do uzyskanego w marcu 2008 roku. Od kwietnia 2011 roku odsetek respondentów, którzy obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, wzrósł o 2 punkty procentowe (natomiast w porównaniu z wynikami badań z 2003 wskaźnik ten jest niższy o 20 punktów procentowych)²⁶.

Przedstawione wyżej informacje wskazują na mocny trend wzrostowy w zakresie poczucia bezpieczeństwa, który nie byłby możliwy bez spójnej i przemyślanej polityki bezpieczeństwa realizowanej w znacznej mierze przez jednostki samorządu terytorialnego. Dowodzi to również słuszności i trafności działań podejmowanych przez samorząd terytorialny w ramach diagnozowania i zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa członków wspólnoty samorządowej. Świadczy o tym dobitnie wskaźnik wskazujący iż obywatele czują się zdecydowanie najbezpieczniej we własnej okolicy.

6. Podsumowanie

Polityka rozumiana jako planowe i przemyślane podejmowanie działań mających na celu polepszenie bytu ludzi jest podstawą działań także w zakresie bezpieczeństwa. W tym zakresie określana jest mianem polityki bezpieczeństwa. Z uwagi na decentralizację administracji publicznej znaczna część zadań z zakresu bezpieczeństwa powierzona została samorządowi terytorialnemu, który pomimo często trudności finansowych, wywiązuje się z tych zadań – moim zdaniem – dobrze. Świadczą o tym między innymi rosnące wskaźniki wyników badań opinii publicznej w zakresie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Ukształtowane więc przez ustawodawcę kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa generalnie należy uznać za prawidłowe, jednak zauważa się także problemy przede wszystkim w zakresie jasnego podziału tych kompetencji między poszczególne podmioty realizujące zadania w tym wymiarze. Według Białej Księgi Bezpieczeństwa nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują często koordynację i osłabiają efektywność działań na rzecz bezpieczeństwa (jako przykład wskazuje się: słabość systemu ostrzegania, słabość systemu ratownictwa, niedostateczną koordynację działań administracji rządowej i samorządowej)²⁷. Niezmiennie więc trzeba dążyć do uproszczenia systemu bezpieczeństwa, większej klarowności i przejrzystości w zakresie funkcjonowania i współdziałania jego poszczególnych podmiotów, w tym również jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, a stan taki można osiągnąć właśnie poprzez realizację przemyślanej i spójnej polityki bezpieczeństwa.

¹ W tym kontekście trzeba wskazać na przekształcenie się Rosji w zupełnie nowe mocarstwo nie tylko regionalne, ale także globalne, którego nie można porównać ani do Związku Radzieckiego ani do carskiej Rosji.

A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006, s. 66 i n.

² A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s.4 i n.

³ S. Bieleń, *Polityka bezpieczeństwa państw*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, OL PAN V, Lublin 2010, s. 65.

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 5 i n.

⁵ Ibidem, s. 36 i n.

⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 731 i n.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

⁸ K. Bojarski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, red. K. Dąbrowski, Warszawa 2013, s. 86.

⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2139.

- ¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, z późn. zm.
- ¹² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 191, z późn.zm.
- ¹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166, z późn. zm.
- ¹⁴ K. Bojarski, op. cit. s. 89.
- ¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, z późn. zm.
- ¹⁶ K. Bojarski, op. cit. s. 87 i n.
- ¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.
- ¹⁸ Zob. cytowaną ustawę o Państwowej Straży Pożarnej.
- ¹⁹ Zob. cytowaną ustawę o zarządzaniu kryzysowym.
- ²⁰ K. Bojarski, op. cit., s. 90 i n.
- ²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.
- ²² *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 180.
- ²³ J. Korczak, *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 103 i n.
- ²⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 123-139.
- ²⁵ *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, s. 13 i n.
- ²⁶ *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2013, s. 14 i n.
- ²⁷ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 10.

Bibliografia

Źródła

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2013.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Bieleń S., *Polityka bezpieczeństwa państw*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, OL PAN V, Lublin 2010.
- Bojarski K., *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, red. K. Dąbrowski, Warszawa 2013
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2009.
- Korczak J., *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Rotfeld A.D., *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 191, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2139.

Dr Krzysztof Bojarski: pracownik naukowo-dydaktyczny w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie. Przedmiot zainteresowań naukowych autora obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym samorządem, prawem administracyjnym i nauką administracji oraz nauką o państwie i prawie. E-mail: krzysztofjb@interia.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,8

@article{Bojarski_2016, title={Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Bojarski, Krzysztof}, year={2016}, pages={53–66}}

Banaszak, B. 2008. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia 2008. ed. by S. Sulowski and M. Brzeziński. Warszawa.

Bieleń, S. 2010. „Polityka bezpieczeństwa państw”. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*.

Bojarski, K. 2013. *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego*
In *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*. ed. by K. Dąbrowski. Warszawa.
Heywood, A. 2009. *Politologia*. Warszawa.

Korczyk, J. 2009. *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*
In *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. ed. A. Chajbowicz and T. Kocowski. Wrocław.

Rotfeld, A.D. 2006. *Polska w niepewnym świecie*. Warszawa.

Sienkiewicz-Małyjurek, K. 2010. „Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego”. *Samorząd Terytorialny* 7-8.



Kamil Burski, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych

Legal changes in the requirements for the qualification of the members of management and supervisory boards of cooperative banks

przesłanie tekstu: 29 lutego 2016 r., ocena redakcji: 28 marca 2016 r., recenzja: 18 kwietnia 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Artykuł przedstawia zagadnienie zmian prawnych w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych, będących konsekwencją implementacji do prawa polskiego przepisów unijnej dyrektywy CRD IV.

Słowa kluczowe: banki spółdzielcze, CRD IV/CRR, nadzór bankowy, prawo bankowe

Abstract

The article presents the issue of legal changes in the requirements for the qualification of the members of the management and supervisory boards of cooperative banks, as a consequence of the implementation to the Polish law of provisions of the EU Directive CRD IV.

Keywords: banking law, banking supervision, cooperative banking, CRD IV/CRR

Z dniem 1 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym¹. Ustawa ta implementowała do polskiego porządku prawnego przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U.UE.L.2013.176.338), znaną powszechnie jako dyrektywa CRD IV i w ten sposób przywoływana dalej w niniejszym opracowaniu. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym

znowelizowała przepisy m.in. ustawy Prawo bankowe² oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających³, wnosząc doniosłe zmiany w zakresie wymogów stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych. Rozważaniom wokół tychże zmian, ich treści, znaczenia i oceny przyjętych rozwiązań poświęcone jest niniejsze opracowanie.

Głównym celem i przedmiotem dyrektywy CRD IV jest koordynacja krajowych przepisów regulujących warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne, metody zarządzania nimi oraz ramy nadzoru nad tymi instytucjami i firmami. W dyrektywie CRD IV specjalnym instrumentem makroostrożnościowym jest antycykliczny bufor kapitałowy, który polega na nałożeniu na banki w okresie nadmiernej dynamiki akcji kredytowej dodatkowego wymogu kapitałowego – w celu osłabienia ekspansji kredytowej banków, wygładzenia wahań cyklu koniunktury i wzmocnienia bazy kapitałowej. Ponadto w nowej dyrektywie pozostawiono przepisy dotyczące licencji dla instytucji kredytowych oraz korzystania przez nie ze swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług, jak również ogólne zasady nadzoru nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi. Dyrektywa będzie także nadal regulować kontrolę nadzorczą prowadzoną wobec tych podmiotów przez właściwe organy nadzorcze państw członkowskich⁴. Dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR dotyczą implementacji postanowień Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS, *Basel Committee on Banking Supervision*) w ramach tzw. Bazylei III, będącej odpowiedzią międzynarodowych regulatorów na światowy kryzys finansowy ostatnich lat. Nowe regulacje mają na celu wzmocnienie sektora bankowego, tak aby zmniejszyć prawdopodobieństwo występowania lub znacząco osłabić skutki ewentualnych przyszłych kryzysów⁵.

Przyjęta dyrektywa jest dyrektywą tzw. maksymalnej harmonizacji. Dyrektywy są bowiem specyficznymi aktami prawnymi Unii, które nie mają odpowiednika w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Wiążą one każde państwo członkowskie, do którego są skierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom swobodę wyboru formy i środków i w odróżnieniu od rozporządzeń wiążą tylko w zakresie wskazanych celów⁶. Doktryna rozróżnia w zależności od treści dyrektywy: harmonizację maksymalną (zwaną również zupełną) oraz harmonizację częściową, w ramach której możemy wyróżnić harmonizację częściową sensu stricto (dyrektywa tylko częściowo normuje daną dziedzinę), harmonizację częściową opcjonalną (norma dyrektywy pozostawia państwu członkowskiemu wybór stosownego środka), harmonizację częściową alternatywną (dyrektywa wskazuje wyraźnie opcje, które mogą być wybrane alternatywnie) oraz harmonizację częściowo minimalną (norma określa jedynie standard minimalny)⁷. W dy-

rektywach CRD z 2006 r. zastosowano zasadę maksymalnej harmonizacji, tzn. że państwa członkowskie, implementując je do swojego porządku prawnego, nie powinny niczego modyfikować, co oznaczało, iż przepisów krajowych nie powinno się zastrzyc. Jednak w przypadku CRD zastosowano tzw. opcje narodowe, które pozwalały ustawodawcy krajowemu nie tylko wybrać jedno ze wskazanych rozwiązań, lecz także zastrzyć konkretne przepisy. Spotkało się to z miążdżącą krytyką zarówno nadzorów krajowych, jak i banków, czego skutkiem było stopniowe zmniejszenie liczby opcji narodowych do kilkunastu. Postanowiono, że przepisy zostaną w przyszłości ujednoczone na terenie całego obszaru unijnego rynku bankowego, co zmaterializowało się w pakiecie CRD IV z 2013 roku⁸. Wydaje się, że przyjęcie przez prawodawcę unijnego rozwiązania w postaci maksymalnej harmonizacji oraz wydania rozporządzenia (CRR) obok dyrektywy, abstrahując od oceny konkretnych rozwiązań przyjętych w CRD IV, zasługuje na aprobatę. Ujednoczenie zasad funkcjonowania instytucji kredytowych ma bowiem istotne znaczenie dla jednolitego rynku wewnętrznego Unii. Możliwość stosowania pewnego rodzaju luzowania zasad w niektórych państwach członkowskich, w obliczu zasady swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości, mogłaby doprowadzić do przenoszenia działalności tychże instytucji do państw o mniej restrykcyjnych przepisach, zaburzając tym samym funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego Unii.

Przedmiotem naszych rozważań jednakże będą te przepisy, które dotyczyć będą wymogów kwalifikacyjnych stawianym członkom organów zarządzających instytucji kredytowych, a konkretnie rzecz ujmując członkom rad nadzorczych i zarządu banków spółdzielczych. W myśl art. 91 ust. 1 dyrektywy CRD IV, członkowie organu zarządzającego mają cieszyć się wystarczająco dobrą opinią i posiadać wystarczającą wiedzę, umiejętności i doświadczenie do wykonywania swoich obowiązków; ogólny skład organu zarządzającego odzwierciedlać ma zaś odpowiednio szeroki zakres doświadczeń. Przepis ten został zaimplementowany do prawa polskiego poprzez dodanie art. 22aa pr. bank., w myśl którego członkowie zarządu i rady nadzorczej banku powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie, odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków, oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że organ zarządzający w rozumieniu przepisów dyrektywy, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 oznacza organ lub organy instytucji, powołane zgodnie z przepisami krajowymi, które to organy są uprawnione do określania strategii, celów i ogólnego kierunku działań instytucji i które nadzorują i monitorują proces podejmowania decyzji przez kierownictwo, a w jego skład wchodzi osoby, które faktycznie kierują działalnością instytucji. W przypadku pol-

skich banków spółdzielczych, organami w rozumieniu powyższej definicji będą więc: rada nadzorcza banku i zarząd banku.

Rada nadzorcza jest organem kontrolnym i nadzorczym (w tym sensie odpowiada wobec członków banku za należyte funkcjonowanie i rozwój banku). Jej podstawową rolą jest sprawowanie stałego, wewnętrznego nadzoru nad działalnością banku spółdzielczego. Kompetencje tego organu spółdzielni zostają zmodyfikowane w banku spółdzielczym w stosunku do innych spółdzielni. Ze względu na to, że ustawodawca przykłada szczególną uwagę do tego by działalność bankowa była prowadzona w sposób gwarantujący bezpieczeństwo powierzonym bankom środkom, również obowiązki rady nadzorczej w banku spółdzielczym zostały dostosowane do potrzeb wynikających z tego nadrzędnego celu⁹. Zarząd banku spółdzielczego, w myśl przepisu art. 48 ustawy - Prawo spółdzielcze¹⁰, kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz, nadto korzysta z domniemania kompetencji – w zakresie podejmowania decyzji niezastrzeżonych innymi przepisami na rzecz innego organu.

Przepisy prawa w dotychczasowym brzmieniu nie stawiały wobec członków rad nadzorczych banków spółdzielczych żadnych wymagań kwalifikacyjnych. Art. 11 ust. 1 u.f.b.s. w brzmieniu dotychczasowym wymagał wyłącznie, aby osoby te były członkami banku. Mimo, iż przepis ten został skreślony z u.f.b.s., statuty banków spółdzielczych stawiają przed członkami rad nadzorczych wymóg formalny – bycia członkiem banku. Wynika to z przepisu art. 45 § 2 pr. spół, który stanowi, że do rady mogą być wybrani wyłącznie członkowie spółdzielni. W stosunku do banków w formie spółek akcyjnych, przepisy pr. bank. również nie przewidywały jakichkolwiek wymogów kwalifikacyjnych wobec członków rad nadzorczych banków.

Inaczej rzecz ma się z członkami zarządu banku spółdzielczego. Zgodnie z uchylonym już art. 12 ust. 2 u.f.b.s. co najmniej 2 członków zarządu, w tym prezes zarządu banku spółdzielczego, powinno posiadać kwalifikacje i doświadczenie zawodowe dające rękojmię prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat w nim zgromadzonych oraz pozostawać w stosunku pracy z tym bankiem, związanym z pełnioną funkcją. Nadto art. 12 ust. 3 u.f.b.s. stanowił, że prezesa zarządu banku spółdzielczego powołuje i odwołuje rada nadzorcza, przy czym powołanie następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego w trybie przewidzianym w art. 22b pr. bank.

W systemie bankowym nadzór oznacza obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa działalności instytucji bankowych oraz obowiązek przestrzegania przez podmioty poddane nadzorowi przepisów prawa, a w razie ich naruszenia organ nadzorujący uprawniony jest do zastosowania określonych prawem środków nadzorów¹¹. Banki są istotnym elementem

gospodarki wolnorynkowej. Prowadzona przez nie działalność obciążona jest określonym ryzykiem, w tym również ryzykiem upadłości przedsiębiorstwa bankowego w przypadku realizacji nadmiernie ryzykownych inwestycji. Poprzez stosowanie nadzoru bankowego następuje ingerowanie przez państwo w funkcjonowanie banków. Stosowanie tej ingerencji uzasadnione jest jednak potrzebą utrzymania bezpieczeństwa i stabilności finansowej systemu bankowego świadczącego usługi na rzecz gospodarki i społeczeństwa¹². Polski ustawodawca opowiedział się za modelem nadzoru bankowego, w którym organ nadzoru, którym jest Komisja Nadzoru Finansowego, jest instytucją współodpowiedzialną za wizerunek i kondycję sektora bankowego. W założeniu, celem nadzoru bankowego w tym modelu nie jest jedynie ograniczenie swoich działań do czuwania nad przestrzeganiem przez instytucje bankowe przepisów prawa i limitów oraz obowiązków w nim określonych. W tym znaczeniu nadzór bankowy to także przeciwdziałanie szeroko rozumianym nieprawidłowościom związanym z działalnością bankową, grożącym niebezpieczeństwem depozytów bankowych¹³. Stąd też, ustawodawca zdecydował się powierzyć organowi nadzoru bankowego zadanie polegające na uzgadnianiu każdorazowo dwóch członków zarządu, w tym prezesa zarządu banku. Jest to jak najbardziej uzasadnione, z uwagi na to, że odpowiedni dobór osób pełniących kierownicze funkcje w instytucji kredytowej ma niewątpliwie istotny wpływ na bezpieczeństwo zgromadzonych w tychże instytucjach depozytów.

W przypadku banków spółdzielczych, zgoda KNF wymagana jest wyłącznie w przypadku powołania prezesa zarządu. Przepis art. 12 u.f.b.s. był jednakże w piśmiennictwie oceniany negatywnie, z uwagi na to, że w przepisie pominięto warunek dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, który jest wymagany wobec członków zarządu, którym udziela zgodę KNF, w bankach-spółkach akcyjnych. Nie wyczerpuje bowiem tego rękąmi prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat, której dawanie było wymagane wobec dwóch członków zarządu banku spółdzielczego, w tym prezesa, przez przepis art. 12 u.f.b.s.¹⁴ W obliczu ostatnich zmian prawnych, Komisja Nadzoru Finansowego obligatoryjnie odmówi na podstawie art. 22b ust. 3 pkt 4 pr. bank. wyrażenia zgody na powołanie osoby na prezesa zarządu banku spółdzielczego, jeżeli nie spełnia ona wymagań określonych w art. 30 ust. 1 pkt 2 pr. bank., w tym rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. Niewątpliwie jest to kolejne w ostatnich latach zaostrzenie wymogów kwalifikacyjnych stawianych przed osobami zarządzającymi bankami spółdzielczymi. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵, która określała przed 2000 r. szczególne zasady tworzenia, organizacji i działalności banków spółdzielczych, przewidywała w art. 8, że prezes zarządu banku spółdzielczego powoły-

wała i odwoływała rada nadzorcza, po zasięgnięciu opinii zarządu banku regionalnego, w którym bank spółdzielczy jest zrzeszony. Dla powołania prezesa zarządu nie była wymagana zgoda organu nadzoru bankowego. Ustawodawca formułując wymóg dawania rękojmi stabilnego i ostrożnego zarządzania bankiem, niewątpliwie posłużył się zwrotem nieostrym. To, że teksty prawne zawierają zwroty niedookreślone i wyrażenia nieostre, jest zarazem koniecznością i oczywistością. Obecność takich zwrotów w tekście prawnym - jeśli tylko nie stanowi legislacyjnego wypadku przy pracy - jest efektem działania świadomego, podjętego w celu preferowania elastyczności rozwiązania i zapewnieniu luzu decyzyjnego¹⁶. Należy jednakże pamiętać, że współczesna nauka prawa administracyjnego i orzecznictwo sądowe odeszły już trwale od koncepcji utożsamiających uznanie administracyjne z interpretacją pojęć nieostrych i pojęcia te nie mogą być obecnie zaliczane do sformułowań ustawowych upoważniających do uznania. Luz wynikający z nieostrości pojęć ustawowych jest bowiem uważany za upoważnienie do dokonania wiążącej oceny, która może być szeroka, ale nie może być dowolna¹⁷. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że zastosowanie pojęcia nieostrego wymaga wskazania nie tylko jego uwarunkowań zewnętrznych, wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa (konstytucji), ale i jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre i dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności i mieści się w ramach dopuszczalnego stosowania pojęcia nieostrego¹⁸. Z dotychczasowej praktyki wynika, że KNF nie nadużywał pozycji regulatora, a jego decyzje odmawiające wyrażenia zgody nie były kwestionowane przez sądy administracyjne, co dowodzi raczej, że powierzone mu przez ustawodawcę zadanie dbałości o bezpieczeństwo depozytów bankowych poprzez kontrolę spełnienia wymogów kwalifikacyjnych przez członków zarządów instytucji bankowych realizował w sposób prawidłowy. W mojej ocenie, zaostrenie wymogów w zakresie kryterium dawania rękojmi stabilnego i ostrożnego zarządzania bankiem, w istocie nie różni się od kryterium dawania rękojmi prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat, bowiem prowadzenie działalności w ten sposób jest jej prowadzeniem w sposób stabilny i ostrożny. Różnica ta, w moim przekonaniu, nie miała większego znaczenia, bowiem brak odpowiedniego poziomu wykształcenia czy doświadczenia w zarządzaniu bankiem mógł prowadzić do odmownej decyzji KNF w obu przypadkach.

Wbrew pierwotnemu brzmieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3595), który był procedowany w poprzedniej kadencji Sejmu RP wspólnie z projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym (ostatecznie połączono dwa pro-

jekty w jeden), KNF nie zyskał w art. 22d pr. bank. prawa do samodzielnego odwoływania w drodze decyzji członków zarządu i członków rad nadzorczych, jeżeli nie spełniają oni wymogów w art. 22aa pr. bank. Pomimo zagwarantowania w projektowanym kształcie art. 22d ust. 4 pr. bank. prawa do kontroli tejże decyzji przez sąd administracyjny, z pominięciem administracyjnego toku instancji, wydaje się, że takie rozwiązanie mogło budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP¹⁹, tj. przede wszystkim art. 2, art. 20 i 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Niewątpliwie ograniczało to autonomię spółdzielni od państwa i dopuszczało bezpośrednią ingerencję organu władzy publicznej w funkcjonowanie spółdzielni i kształt jej organów. Ostatecznie, w myśl obowiązującej treści art. 22d pr. bank., w przypadku, gdy członek rady nadzorczej lub zarządu nie spełnia wymogów w art. 22aa pr. bank., KNF może wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o jego odwołanie. Do czasu podjęcia przez właściwy organ banku uchwały w sprawie wniosku o jego odwołanie, KNF może zawiesić tę osobę w czynnościach członka rady nadzorczej lub członka zarządu banku. Jednakże w przypadku, gdy właściwy organ statutowy odmówi odwołania, zawieszenie upada²⁰. Wydaje się, że przepisy nie zakazują Komisji ponowienia wniosku o odwołanie i zawieszania danej osoby, co w praktyce może prowadzić do utrudnień w prowadzeniu działalności banku i skutecznie doprowadzić do wyegzekwowania postulowanej przez organ nadzorczy czynności.

W praktyce wydanie przez nadzór zgody na powołanie na prezesa zarządu poprzedzone jest postępowaniem, w ramach którego organ wykonawczy dokonuje analizy przedstawionych przez wnioskodawców dokumentów i informacji o kandydatach. Na ich podstawie organ wykonawczy nadzoru bankowego bada, czy nie zachodzą okoliczności, które w razie zatajenia i późniejszego ujawnienia mogłyby negatywnie wpłynąć na zaufanie klientów do banku. Jeżeli analiza dokumentów i informacji o kandydatach wypadnie pozytywnie, organ nadzoru bankowego wyraża zgodę na ich powołanie²¹. Z pewnością jest wiele argumentów, które przemawiają za tym, by w przypadku banków spółdzielczych, które niewątpliwie są podmiotami specyficznymi i o mniejszej skali prowadzonej działalności, by mogły one w pełni korzystać z autonomii w zakresie formułowania swoich organów statutowych i powoływania danej osoby na funkcję prezesa zarządu banku bez konieczności uzgadniania tejże decyzji z KNF. Tak, jak było to przed 2000 r., kiedy to rada nadzorcza, przy powołaniu prezesa zarządu, zasięgała jedynie opinii banku regionalnego. Biorąc pod uwagę obowiązujące ustawodawstwo, należy pamiętać o tym, że każdy bank spółdzielczy, którego kapitał założycielski wynosi mniej niż równowartość kwoty 5 milionów euro, obowiązany jest zrzeszyć się z bankiem zrzeszającym (art. 4 w zw. z art. 1 ust. 2 u.f.b.s.). Wyłącznie jeden bank spółdzielczy w Polsce obecnie pozostaje niezrzeszony. Bank zrze-

szający, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 5 u.f.b.s., kontroluje zgodność działalności zrzeszonych banków spółdzielczych z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutami. Nadto niemal wszystkie banki spółdzielcze w Polsce, z obu istniejących zrzeszeń, tj. zrzeszenia BPS (Bank Polskiej Spółdzielczości) oraz zrzeszenia SGB (Spółdzielcza Grupa Bankowa), są w trakcie tworzenia systemu ochrony, o którym mowa w rozdziale 3a u.f.b.s. Celem funkcjonowania systemu ochrony jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego jego uczestnika na zasadach określonych w ustawie i w umowie systemu ochrony, w szczególności przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowie systemu ochrony. W myśl art. 22i u.f.b.s. do zadań organu zarządzającego systemem ochrony należy m.in. podejmowanie działań koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa depozytów gromadzonych u uczestników systemu ochrony i zgodności ich działalności z postanowieniami umowy systemu ochrony. Natomiast zgodnie z art. 22j u.f.b.s. organ zarządzający systemem ochrony może nakazać uczestnikowi systemu ochrony zaprzestanie działań naruszających prawo lub postanowienia umowy systemu ochrony oraz wezwać uczestnika systemu ochrony do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie. Organ zarządzający systemem ochrony, niezależnie od zastosowania środków określonych w umowie systemu ochrony, może wystąpić do właściwego organu uczestnika systemu ochrony o odwołanie członków zarządu lub rady nadzorczej tego uczestnika odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia. Może również zaskarżyć do sądu uchwałę walnego zgromadzenia albo zebrania przedstawicieli, w terminie 30 dni od dnia jej powzięcia, w drodze powództwa o jej uchylenie, jeżeli uchwała narusza przepisy prawa lub postanowienia umowy systemu ochrony; zaskarżenie uchwały wstrzymuje jej wykonanie. Wydaje się więc, że w świetle tych regulacji prawnych dla zapewnienia bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach spółdzielczych, wystarczające byłoby w przypadku banków zrzeszonych/członków systemu ochrony, uzgadnianie powołania danej osoby na stanowisko prezesa zarządu banku z zarządem banku zrzeszającego albo organem zarządzającym systemem ochrony, a nie z KNF. Wobec braku jednoznacznej regulacji ustawowej, status prawny Komisji Nadzoru Finansowego pozostawał dyskusyjny. W doktrynie prawa finansowego, zgodnie z przeważającymi poglądami, Komisja jest uznawana za niezależny organ administracji publicznej, zdecydowanie jednak nie za organ administracji rządowej. Argumentami przywoływanymi dla tego stanowiska są: kadencyjność przewodniczącego KNF, możliwość jego odwołania przed upływem kadencji tylko w wymienionych w ustawie przypadkach, jedynie formalny charakter nadzoru nad KNF ze strony Prezesa Rady Ministrów, także udział w pracach Komisji osób, które nie podlegają Prezesowi Rady Ministrów ze względu na swoją konstytucyjną chronioną prawem niezależność, jak Prezes

Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta RP²². Wewnętrzny środek nadzoru, w moim przekonaniu, mijałby się z celem, a to z uwagi na powiązania kapitałowe istniejące pomiędzy bankami zrzeszonymi a bankiem zrzeszającym, co niewątpliwie prowadziłoby do konfliktu interesów. Jeżeli więc uznajemy, że kwalifikacje prezesa zarządu banku spółdzielczego mają relewantne znaczenie dla bezpieczeństwa zgromadzonych w banku depozytów, kompetencje co do kontroli spełniania wymogów w zakresie jego kwalifikacji powinny więc spoczywać w rękach publicznego organu regulacyjnego.

W kontekście zmian prawnych wynikających z przyjęcia dyrektywy CRD IV, mających doniosłe znaczenie dla organów zarządzających bankiem spółdzielczym, należy wspomnieć również o przepisie art. 76 ust. 5 dyrektywy, w myśl którego państwa członkowskie zapewniają, zgodnie z wymogiem proporcjonalności ustanowionym w art. 7 ust. 2 dyrektywy Komisji 2006/73/WE, niezależność funkcji zarządzania ryzykiem w ramach instytucji od funkcji realizujących zadania operacyjne oraz posiadanie przez tę funkcję dostatecznych uprawnień, statusu, zasobów i dostępu do organu zarządzającego. Kierownik funkcji zarządzania ryzykiem jest niezależnym członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla, któremu wyraźnie powierzono odpowiedzialność za funkcję zarządzania ryzykiem. W przypadku gdy charakter, skala i złożoność działalności danej instytucji nie uzasadniają wyznaczenia osoby pełniącej tylko tę funkcję, inny pracownik wysokiego szczebla w ramach instytucji może pełnić tę funkcję, o ile nie zachodzi konflikt interesów. Polska implementując te przepisy, znowelizowała treść art. 22a pr. bank., dodając do niego ust. 3-6, w myśl którego w zarządzie banku wyodrębnia się stanowisko członka zarządu nadzorującego lub stanowiska członków zarządu nadzorujących zarządzanie ryzykiem istotnym w działalności banku. W ramach wewnętrznego podziału kompetencji w zarządzie banku, nie mogą być zgodnie z art. 22a ust. 6 pr. bank. łączone funkcje prezesa zarządu oraz członka zarządu nadzorującego obszar ryzyka, prezesowi zarządu nie może być również powierzony nadzór nad obszarem działalności banku stwarzającym ryzyko istotne w działalności banku, prezesowi zarządu podlega komórka audytu wewnętrznego. Ustawodawca polski, biorąc pod uwagę charakter, skalę i złożoność działalności banku spółdzielczego, zdecydował, że w przypadku banku spółdzielczego zrzeszonego w banku zrzeszającym, członkiem zarządu odpowiedzialnym za obszar ryzyka będzie prezes zarządu. Tym samym, wyłącznie powołanie prezesa zarządu następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego. Jest to jak najbardziej uzasadnione, nie tylko z punktu widzenia ograniczonej skali działania banków spółdzielczych zrzeszonych z bankiem zrzeszającym, ale również z tego względu, że w przypadku tych banków, na podstawie umowy systemu ochrony powierzać one będą zgodnie z art. 22i ust. 4 u.f.b.s. wykonywanie kontroli wewnętrznej organowi zarządzającemu systemu

zarządzającemu systemem ochrony. Tym samym, funkcja prezesa zarządu ograniczyłaby się właściwie do zadań administracyjnych, co nie wydaje się pożądane.

Konkludując, pakiet CRD IV/CRR, implementowany przez polskiego ustawodawcę ustawą o nadzorze makroostrożnościowym, niewątpliwie wprowadza wiele istotnych zmian dla funkcjonowania instytucji kredytowych. Wynika z nich również dążenie prawodawcy do podniesienia profesjonalizacji organów zarządzających, czego efektem ma być podniesienie bezpieczeństwa depozytów. Ocena zmian jest dość pozytywna; wydaje się, że przyjęte rozwiązania nie naruszają w sposób znaczący autonomii spółdzielni od władz publicznych, a przyjęte ograniczenia są konieczne ze względu na szczególne zadania państwa w zakresie utrzymania stabilności sektora bankowego. Zmiany te istotnie wpływają również na banki spółdzielcze w Polsce. Sytuacja prawna banków spółdzielczych w Polsce nie jest łatwa, bowiem ich działalność determinują przepisy nie tylko ustawy - Prawo bankowe, ale również ustawy - Prawo spółdzielcze oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszeniu się i bankach zrzeszających. Na aprobatę zasługuje więc fakt, że przy okazji implementacji przepisów prawa unijnego, udało się częściowo uporządkować rozbudowaną siatkę regulacji prawnych i przepisy dotyczące organów zarządzających umiejscowić w ustawie - Prawo bankowe, gdzie uregulowane były uprzednio szczególne rozwiązania ustrojowe dla organów w bankach działających w formie spółki akcyjnej.

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1513.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 128, z późn. zm.; dalej jako: pr. bank.

³ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2170, z późn. zm.; dalej jako: u.f.b.s.

⁴ A.Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 101.

⁵ S.Kasiewicz, L.Kurkliński, *Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne*, „Zarządzanie i Finanse” Nr 2/1/2013 (11), s. 257-258.

⁶ J.Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 91.

⁷ J.Barcz, M.Górka, A.Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 238.

⁸ H.Gronkiewicz-Waltz, *Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 4, s. 4.

⁹ A.Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 10-11.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, tekst. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 21; dalej jako: pr. spół.

¹¹ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 645.

- ¹² Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 391.
- ¹³ P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, [w:] *Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 298.
- ¹⁴ A. Serwotka, *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, LEX/el., 2011.
- ¹⁵ Dz.U. Nr 80, poz. 369, z późn. zm.
- ¹⁶ E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrzych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7-8, s. 17.
- ¹⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 357.
- ¹⁸ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 520.
- ¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- ²⁰ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX./el. 2013.
- ²¹ R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 123.
- ²² A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 147-148.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U.UE.L. 2013.176.338.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2016 r., poz. 21.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 80, poz. 369, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2015 r., poz. 128, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2170, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1513.

Literatura

- Barcz J., Górka M., Wyrozumski A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 4.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne*, „Zarządzanie i Finanse” Nr 2/1/2013 (11).
- Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006.
- Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX./el. 2013.
- Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7-8.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2008
- Serwotka A., *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, LEX/el., 2011.
- Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym [w:] Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014.
- Zalcewicz A., *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Kamil Burski: student IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, prezes Koła Naukowego Lex Publica TBSP UJ, wiceprezes ds. wydawniczych Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ. E-mail: kamil.burski@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 0,8

@article{Burski_2016, title={Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Burski, Kamil}, year={2016}, pages={67-79}}

Barcz, J., Górka, M. and Wyrozumska, A. 2012. *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Warszawa.

Gronkiewicz-Waltz, H. 2015. „Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego”. *Europejski Przegląd Sądowy* 4.

Jakimowicz, W. 2006. *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa.

Jurkowska-Zeidler, A. 2012. „Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 28.

- Kasiewicz, S., Kurkliński, L. 2013. „Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne”. *Zarządzanie i Finanse* 2/1 (11).
- Kaszubski, R.W. 2006. *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*. Warszawa.
- Kawulski, A. 2013. *Prawo bankowe. Komentarz*. LEX./el.
- Łętowska, E. 2011. „Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych”. *Państwo i Prawo* 7-8.
- Mastalski, R., Fojcik-Mastalska, E. 2013. *Prawo finansowe*. Warszawa.
- Nadolska, A. 2014. *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*. Warszawa.
- Ofiarski, Z. 2008. *Prawo bankowe*. Warszawa.
- Serwotka, A. 2011. *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*. LEX/el.
- Stanisławiszyn, P. 2014. *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym* In *Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, ed. by W. Góralczyk. Warszawa.
- Zalcewicz, A. 2009. *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*. Warszawa.
- Zimmermann, J. 2014. *Prawo administracyjne*. Warszawa.
-



Wojciech Chudzik, Instytut Historii, Wydział Humanistyczny UMCS

Chałupnictwo i przemysł ludowy w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł

Local cottage industry in Central Industrial District – presentation of sources

przesłanie tekstu: 11 kwietnia 2016 r., ocena redakcji: 24 czerwca 2016 r., recenzja: 26 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 27 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Na terenie Cop istniały różne formy drobnej, tradycyjnej wytwórczości: chałupnictwo i przemysł ludowy. Stanowiły one niekiedy ważne źródło zarobków ludności wiejskiej, która nie zajmowała się w dostatecznym stopniu rolnictwem. W związku z rozbudową wielkiego przemysłu te dwie gałęzie wytwórczości nabrały nowego znaczenia. W przedkładanym artykule zaprezentowano przykładowe źródła, które mogą być wykorzystane do opisu postrzegania przez ówczesnych roli chałupnictwa i przemysłu ludowego dla rozwoju gospodarczego Cop.

Słowa kluczowe: Centralny Okręg Przemysłowy, chałupnictwo

Abstract

In the Central Industrial District area there were many different forms of small traditional manufacture: cottage industry and folk industry. In some situations those forms of manufacture were an important source of income for the rural population of CID, mostly for those who weren't fully involved in agriculture. Due to the expansion of large industry the future of cottage industries change their meaning. This article discusses examples of sources which may be used to describe the role of indicated forms of manufacturing in the grand scheme of economical life in the Central Industrial District.

Keywords: Central Industrial District, cottage industry

Centralny Okręg Przemysłowy (Cop), będący najważniejszą i największą inwestycją Drugiej Rzeczypospolitej, stanowić miał skuteczną receptę na najważniejsze dwa problemy gospodarcze państwa: niski poziom industrializacji oraz nierównomierne rozmieszczenie

przemysłu. Nowy okręg przemysłowy miał przyczynić się do także do zmniejszenia innych problemów ekonomicznych ówczesnej Polski oraz rozwoju miast, rolnictwa, połączeń komunikacyjnych itp. Tworzenie COP nie mogło jednak z dnia na dzień zmienić rzeczywistości gospodarczej. Pewne zastane formy wytwórczości niejednokrotnie związane z tradycją danego terenu należało rozwinąć i przystosować do nowych warunków tak, by ludność zaabsorbowana określonymi zajęciami mogła sprostać nowym wymaganiom, jakie stawał zmieniający się niewątpliwie pod wpływem uprzemysłowienia rynek. Takimi formami wytwórczości były chałupnictwo oraz przemysł ludowy, stanowiące w niektórych częściach COP podstawowe lub dodatkowe, aczkolwiek ważne źródło utrzymania ludności. Ksana Bogolubowówna stwierdziła, że: „W Polsce, w związku z kryzysem ekonomicznym znaczenie przemysłu ludowego i chałupnictwa dla możliwości pracy osób, które w przeciwnym razie wegetowałyby w stanie skrajnej nędzy jest ogromne”¹. Wydawało się wówczas, że rozwój wielkiego przemysłu w okolicach będących „pustkowiem gospodarczym” może spowodować destrukcję tradycyjnej wytwórczości, opartej niejednokrotnie na rękodzielnictwie. Tak jednak nie było. Rozwój COP planowano jako proces zrównoważony. Dlatego też planowano miejscową wytwórczość wesprzeć, szukając dla niej różnych rozwiązań.

Termin „chałupnictwo” często bywa używany zamiennie z pojęciami „przemysł domowy”. Jest z kolei czymś nieco innym od „przemysłu ludowego”. Doskonale wytłumaczył to na praktycznym przykładzie Jan Stanisław Lewicki w swojej pracy „Chałupnictwo. Jego istota, teoria, historia i rozpowszechnienie” z 1908 r., gdy pisał: „Miejsce pracy jest to cecha czysto zewnętrzna. Tkacz w gubernji radomskiej pracuje przy zupełnie podobnym warsztacie, jak chałupnik w okolicach Łodzi. Warsztat krawca-chałupnika trudno odróżnić od warsztatu krawca-rzemieślnika, a jednak jeden i drugi to zupełnie odmienne typy. Na czym więc polega różnica? Chłop-tkacz *nie chałupnik* pracuje albo na swej własnej potrzeby, albo też czas wolny zużywa na wyrabianie tkanin, które *sam* sprzedaje na jarmarku, Jest on bardzo często producentem własnego lnu lub wełny. Zupełnie inaczej przedstawia nam się chłop-chałupnik. Otrzymuje on przędzę od fabrykanta lub żyda-handlarza, który płaci mu od sztuki i sam potem towar sprzedaje. Z punktu widzenia prawnego zachodzi tu kontrakt locatio operis. Tak samo krawiec-rzemieślnik ma swoją własną klientelę, dla której pracuje, sam kupuje materiały, a krawiec-chałupnik tymczasem z klientem się nie styka, od krawca-pracodawcy otrzymuje przykrojoną kamizelkę, spodnie, tużurek etc. do wykończenia, lub też materiał, z którego według danych mu miar robi ubranie”².

Celem przedkładanego artykułu jest przybliżenie pisanych źródeł historycznych, dotyczących chałupnictwa i przemysłu ludowego z terenu COP. Informacje o związkach między chałupnictwem i przemysłem ludowym można napotkać w źródłach archiwalnych

i to nawet o charakterze typowo wojskowym. W zasobie Centralnego Archiwum Wojskowego w zespole Gabinetu Ministra Spraw Wojskowych zachował się interesujący dokument poświęcony COP, w którym napisano: „W wielkim przemyśle wyrabiającym swoje fabrykaty przy pomocy skomplikowanych maszyn wymagających hal fabrycznych, jak i stałego nadzoru technicznego, mogą znaleźć się pewne wytwory, które czy to jako części składowe, czy też wyposażenia dodatkowe produktów wielkiego przemysłu, mogą być przerzucone na okoliczne chałupnictwo. Ten sposób może dać przemysłowi pewne korzyści dla potania produkcji, przez zmniejszenie obiektów fabrycznych i ewentualnie domów robotniczych (budowa i amortyzacja) oraz świadczeń społecznych. Równie ze względów socjalnych chałupnictwo ma duże znaczenie, mianowicie 1) praca chałupnika nie związana ściśle z czasem dniówki pozwala małorolnym zająć się gospodarstwem przez co połączyć dwa źródła dochodu, a poza tym polepszenie bytu, 2) może dawać zatrudnienie częściowo całej rodzinie, 3) chałupnictwo zorganizowane w pewnym okręgu, przywiązuje ludność do miejsca zamieszkania i uspołecnia ją, oraz zmniejsza wędrowności w poszukiwaniu za pracą fabryczną, 4) przez brak skupień przy jednym warsztacie fabrycznym nie podlega ona ogólnym wpływom i psychologii mas, a przez związanie ze swoim osobistym warsztatem, nie poddaje się tak łatwo agitacjom politycznym. Poza tym przez prace chałupnika w domu i używanie częściowo do pomocy swych dzieci, zapoznaje on je z tym rzemiosłem, dając im możliwość bądź prowadzenia później tego rzemiosła w chałupnictwie, bądź też posiadania już pewnych kwalifikacji na rzemieślnika fabrycznego”³.

Informacje poświęcone tradycyjnej wytwórczości COP można znaleźć w ówczesnych dziełach publicystycznych bezpośrednio poświęconych okręgowi. Jerzy Zbigniew Ostrowski w swoim pracy „Widły Wisły i Sanu” wspominał o perspektywie udoskonalenia technologicznego drobnej wytwórczości, jakie dawał COP w związku z rozwojem energetyki: „Gdyby rozwój Centralnego Okręgu Przemysłowego obniżył koszt energii mechanicznej i zastąpił prymitywny nieraz napęd warsztatów na elektryczny, rzemiosło tutejsze mogłoby wejść ponownie w okres rozkwitu. Że zaś rzemieślnik polski wykazuje wiele smaku (dowodem przemysł ludowy oraz drobny przemysł konfekcyjny i szewski Warszawy) – towar wytworzony przez rzemiosło mógłby stawać do śmiałych konkurencji nawet z wyrobami przemysłu”⁴.

Źródła do dziejów chałupnictwa w COP są często nieznane. Przykładem będzie niedługi, liczący 36 stron maszynopis z zasobów Centralnej Biblioteki Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie. Można w nim znaleźć informacje na temat niedostatecznego wykorzystywania możliwości produkcyjnych wikliniarstwa, które popularne było w powiecie nizańskim: „Do stosunkowo słabo wykorzystywanej gałęzi wytwórczości roślinnej należy

w O.C. [Okręgu Centralnym - przyp. W. Ch.] wikliniarstwo. Brzegi Wisły i Sanu dostarczają dużej ilości materiały surowcowego. Trzeba go tylko należycie w sensie przetwórczym wykorzystać. Na terenie regionu «C» znajduje się wprawdzie ośrodek przetwórczy wikliniarski w Rudniku jednak pod względem zaopatrywania się w surowiec – ma on charakter lokalny”⁵.

Kolejnym rodzajem źródeł, z których badacz może czerpać wiedzę na temat drobnej wytwórczości w COP są pamiętniki. Józef Mizera we wspomnieniach z rodzinnego Przędzela opisał jedno z przedsiębiorstw koszykarskich w Rudniku nad Sanem: „Przedsiębiorstwo to było oparte na chałupnictwie, Każdy koszykarz (rzemieślnik wyplatał w domu, płacony był od wykonanej sztuki, którą dostarczył do przedsiębiorstwa. Kto i ile godzin robił, nie interesowało przedsiębiorcy. Rzemieślnik jak chciał więcej zarobić, to więcej pracował, albo pomagała mu cała rodzina. Wyroby były różne. Koszyki różnego rodzaju, walizki, kufry, kolebacze (fotele bujane) itp. Pręty kolorowe, czerwone służyły do ozdoby przedmiotów lub wykonania całych przedmiotów. Czerwony kolor uzyskiwało się przez gotowanie prętów w kolorze, a potem korowanie”⁶.

W zawierającym wiele informacji o COP, poczytnym przedwojennych dzienniku „Polska Zbrojna”, w artykule „Tysiące chałupników tkackich w COP bez należytej organizacji i opieki” zasygnalizowano potrzebę zorganizowania i uporządkowania wytwórczości chałupniczej na tym obszarze. Wskazano, że chałupnictwo stanowiło istotne dodatkowe źródło dochodu dla ludności rolniczej: „Do niedawna tereny, wchodzące w skład Okręgu Przemysłowego, miały charakter rolniczy. Ponieważ gospodarstwa karłowate, które stanowią poważny odsetek w strukturze gospodarczej miejscowej wsi, w niedostatecznym stopniu zapewniały utrzymanie właścicielom i członkom ich rodzin, rozwinął się tutaj szereg przemysłów chałupniczych”⁷.

Autorzy niektórych źródeł starali się wskazać, że budowa COP mogła być szansą odrodzenia się wielu lokalnych i tradycyjnych ośrodków wytwórczości. Tak – zdaniem redakcji „Expresu Porannego. Kielce. Radom” – miało stać się w przypadku chałupnictwa tkackiego w Błazowej koło Rzeszowa. W miejscowości tej tradycje tkactwa sięgać miały początków XVI wieku. Według przytoczonych w prasie zapisów źródłowych z 1624 r. większość mieszkańców Błazowej zajmowało się produkcją tkanin z lnu i konopi. W 1882 r., z inicjatywy ks. Bronisława Markiewicza, zorganizowane zostało Towarzystwo Tkackie z naukowym warsztatem tkackim. Powstała również Szkoła Tkacka. Tkactwo błazowskie rozwijało się bardzo intensywnie. Klęska pożaru z 1907 r. oraz wybuch I wojny światowej zahamował ten rozwój. Po wojnie Błazowa zaczęła podupadać. Po rozpoczęciu budowy COP planowano odtworzyć tkacką wytwórczość Błazowej oraz przywrócić jej dawną świetność. Pomóc mia

ły w tym zabiegi starosty rzeszowskiego Stefana Bernatowicza oraz plan budowy fabryki wyrobów bawełnianych, lnianych i sukienicznych⁸.

Ówczesna prasa przynosiła także informacje o konferencjach organizowanych w sprawie chałupnictwa. Jedną z nich odbyła się w sierpniu 1938 r. w siedzibie Kieleckiej Izby Rolniczej. W konferencji wzięli udział przedstawiciele Kieleckiej Izby Rzemieślniczej, Kieleckiej Izby Rolniczej oraz Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. Celem spotkania było omówienie postulatów i sytuacji chałupnictwa i przemysłu ludowego województwa kieleckiego. Najwięcej uwagi poświęcono garncarstwu iłżeckiemu. Wspomniano o wsparciu ze strony Funduszu Pracy. Rozważano nad innymi sposobami pomocy finansowej dla ludowego przemysłu marmurowego, kamieniarskiego, drzewnego itd.⁹ W numerze „Dziennika Polskiego” z 31 lipca 1939 r. można zaś natknąć się na informację o projekcie ekspozycji wyrobów chałupniczych z COP na planowanych V Targach Północnych w Wilnie¹⁰.

*

Niewielki przegląd źródłowy wykonany w ramach niniejszego artykułu dowodzi (w zasadzie wraz z komplementarnym artykułem na temat rolnictwa w COP¹¹), iż wraz z dynamicznym rozwojem przemysłu zmienia się położenie innych dziedzin gospodarki. Niektóre z nich zmieniają się w sposób bardziej automatyczny, takie jak sprawa obrotów handlowych. Z kolei część z nich wymaga pewnych dodatkowych działań, tak jak sprawa drobnej wytwórczości. W związku z budową COP przyszłość chałupnictwa i przemysłu ludowego nabrała perspektyw. Aby rozwój ośrodków chałupnictwa i przemysłu ludowego w COP był możliwy, aktywnie musiały działać instytucje publiczne. Sprawę tradycyjnej wytwórczości w COP można również traktować również jako odrębne zagadnienie badawcze, czego dowodzą wymienione przykłady źródeł historycznych. Dodatkowo dla podniesienia wagi poruszonego tematu przytoczone zostały aneksy źródłowe na temat chałupnictwa i przemysłu ludowego w COP, które prezentuję poniżej.

Przedłożony artykuł ma podobny charakter do poprzedniego na temat rozwoju rolnictwa w COP. Celem jego napisania nie było ukazanie problematyki chałupnictwa i przemysłu ludowego w COP, ale przybliżenie wybranych źródeł historycznych przedstawiających wskazany rodzaj drobnej wytwórczości na terenie okręgu. Podane w artykule przykłady źródeł odnoszących się do kwestii chałupnictwa i przemysłu ludowego mają również dowodzić szerokiego pola badawczego, jakie ukazuje się przed historykami i ekonomistami, zamierzającymi prowadzić badania nad tą najważniejszą inwestycją Polski międzywojennej.

Aneks źródłowy I:

Załącznik

Notatka

*w sprawie spożytkowania przemysłu chałupniczego
na terenie COP-u dla eksportu¹²*

Na terenie COP-u istnieje cały szereg ośrodków, w których rozwinięty jest przemysł ludowy.

między innymi:

Chałupniczy przemysł powroźniczy jest rozwinięty w pow. Jarosławskim koło miasta Radymna; sąsiadujący pow. Lubaczowski produkuje znaczne ilości włókna Inianego i konopnego, na które w przeważnej mierze nie ma zbytu.

Przemysł tkacki w Kieleckim (pow. Opoczyński, Góry Świętokrzyskie) w północnych powiatach COP-u woj. Lubelskiego, w pow. Rzeszowskim koło Błażowej.

Przemysł szewski w Staszowie w pow. Sandomierskim (około 800 szewców, pracujących z rodzinami, co stanowi razem około 2000 osób zatrudnionych. Powstaje Spółdzielnia „Lech”).

Przemysł koszykarski koło Rudnika n/Sanem.

Przemysł drzewny (wyroby z drzewa budkowego, jak np. Kleszczyny do chomąt itp.) w Górach Świętokrzyskich koło Bodzentyna.

Przemysł serowarski (sery z owczego mleka - „oscypki”) w południowych powiatach COP-u.

Wreszcie krawiectwo i szewstwo chałupnicze w Kolbuszowej.

Organizacja w większości wypadków (wyjąwszy sztukę ludową) nie odbiega od utartego szablonu: nakładcą jest żyd dostarczający surowca, zabierający wyroby i wyzyskujący niemiłosiernie chałupnika.

Od dawna daje się zauważyć stałe pogorszenie jakości wyrobów i ogólnej sytuacji chałupnictwa, która w chwili obecnej jest oplakana, a w związku z tym - dążność do zaniku.

Na przeszkodzie egzystencji i rozwoju stoją: brak kapitałów i zanikanie wykształcenia nowych rzemieślników.

Jeśli chodzi o kapitały względnie kredyty dla przemysłu chałupniczego, następujące rozwiązanie byłoby realne:

1. Zespolecie istniejących zasobów Funduszu Pracy (na „usamodzielnienie rzemiosła”) oraz funduszków przeznaczonych przez Bank Rolny na Centrale Handlowe Przemysłu Ludowego i Chałupniczego (Kielce) i zorganizowanie sprzężystych spółdzielni, podlegających kontroli instytucji nadzorczej. Spółdzielnie byłyby kredytobiorcami. Towar wyrobiany musiałby podlegać normom standaryzacyjnym.

2. Zainteresowanie przedsiębiorstw eksportowych jak „Dał” Kampania Handlu Zamorskiego, Kampania Handlu z Azją. Ustalenie przez reprezentacje zagraniczne łącznie z Radą Handlu Zagranicznego i Inspektorem Standaryzacyjnym wymogów rynków zagranicznych, w szczególności zaopatrywanych przez b. Czechosłowację (powroźnictwo, wyroby ludowe, buty) i zorganizowanie odpowiedniego aparatu skupu i kontroli wyrobów dla eksportu; kredytowanie i udzielanie zaliczek na surowiec miałyby miejsce bezpośrednio przez organa firmy eksportującej.

3. Zawiązanie specjalnej spółki dla eksploatacji tego rodzaju przedsiębiorczości.

We wszystkich trzech wypadkach główny nacisk należałoby położyć na sprzężystość organizacji w szczególności na ścisłą kontrolę.

Ponieważ decyzja co do możliwości podawanych powyżej zależy głównie od chłonności i wymogów rynków zagranicznych, pożądane byłoby.

1. Zasięgnięcie opinii (w formie konferencji) Wydziału Ekonomicznego MSZ i placówek gospodarczych zagranicą, jakie kraje mogłyby wchodzić w rachubę.

2. Zainteresowanie sfer handlowych (odnośnie 2 i 3 rozwiązania) i przedstawienie konkretnych możliwości produkcyjnych (ze strony Delegatury Związku Izb w Sandomierzu) i eksportowych, po odbyciu konferencji z administracją handlu zagranicznego, Jeśli chodzi o wyszkolenie rzemieślników, wiąże się to z ustawą o rzemiośle.

(-) Mgr. Wł. Kozłowski

31. V. 39 r.

Aneks źródłowy II:

Możliwości rozwoju przemysłu chałupniczego na terenie COP¹³

Najbardziej zaniedbanym przemysłem chałupniczym w COP jest przemysł chałupniczy szewski, który koncentruje się w czterech środkowych powiatach COP, a to w powiecie: rzeszowskim, kolbuszowskim, łańcuckim i tarnobrzeskim.

W powiecie łańcuckim w Żołyni, zatrudnionych jest obecnie około 100 szewców chałupników, którzy potrzebny materiał otrzymują od kupców żydowskich, a wyrobione obuwie oddają zakładom. Dawniej istniała Spółdzielnia Szewska, która dostarczała obuwie w stosunkowo dużych ilościach dla wojska, z powodu braku jednak funduszy i złej organizacji spółdzielnia rozpadła się.

W powiecie rzeszowskim, w Głogowie, istnieje kilkudziesięciu szewców, którzy wyrabiają obuwie na sprzedaż, na straganach w okolicznych miastach oraz na zamówienia dla sklepów.

W powiecie kolbuszowskim pracuje w Kolbuszowej około 50 szewców i przynajmniej drugie tyle w Sokolowie. Wyrabiają oni obuwie wszelkiego rodzaju męskie, damskie, dla wsi i miasta.

Powyższe dane liczbowe nie są jednak dokładne. Niedokładność idzie w kierunku in minus i przy odpowiedniej organizacji w tej dziedzinie, można by zatrudnić kilkakrotnie większą ilość szewców chałupników i zapewnić im ciągłość pracy. Ciągłości tej w obecnych warunkach nie ma, ze względu na małe zapotrzebowanie zbiedzzonej ludności miejscowej, która butów używa przez parę miesięcy zimowych, oraz w niedzielę i święta przed południem, a poza tym chodzi boso.

Obecne jednak warunki te uległy zasadniczej zmianie. Wobec znacznego napływu ludności do powstających w COP zakładów przemysłowych oraz wobec wzrostu dochodów miejscowej ludności, zatrudnionej w tych zakładach z dniem każdym wzrasta możliwość zwiększonego zbytu wszelkiego rodzaju obuwia.

Kwestią tą warto by się zainteresować, bo przy dużych możliwościach zbytu, dałoby się podnieść wysokość zarobków, które dotychczas wynoszą za robotę parę butów od 2 zł. do 4,50 zł., przez co skończyłyby się wędrówki bezrobotnych ze wsi i małych miasteczek do zakładów przemysłowych i do miast.

W razie poczynienia konkretnych kroków, zmierzających do zorganizowania chałupniczego przemysłu obuwniczego, z pewnością można by zastosować racjonalną organizację pracy i znalazłaby się większa ilość zakładów.

Jak się ostatnio dowiadujemy kilka fabryk obuwia w przewidywaniu istniejących możliwości zamierza wybudować na terenie COP fabryki obuwia, które prawdopodobnie również zatrudnią część chałupników.

- ¹ K. Bogolubowówna, *Przemysł ludowy i chałupnictwo jako jedna z dróg wzbogacenia życia społecznego wsi*, Krzemieniec 1938, s. 9.
- ² J.S. Lewiński, *Chałupnictwo. Jego istota, teoria, historia i rozpowszechnienie*, Warszawa 1908, s. 12-13.
- ³ Centralne Archiwum Wojskowe, Gabinet Ministra Spraw Wojskowych, sygn. I.300.1.645; *Teren DOK X zawarty w widłach Wisły i Sanu (Baranów - Sandomierz - Jarosław - Rzeszów)*, 22 X 1937 r., [b.p.a.].
- ⁴ J. Ostrowski, *Widły Wisły i Sanu*, Warszawa 1938, s. 201.
- ⁵ Centralna Biblioteka Statystyczna, sygn. 23197; *Centralny Okręg Przemysłowy*, Warszawa 1937, [b.n.s.], [mps].
- ⁶ J. Mizera, *Wspomnienia. Urodziłem się w wiosce Przędzel*, 2014, [b.m.w.], s. 66-67.
- ⁷ *Tysiące chałupników tkackich w COP bez należytej organizacji i opieki*, „Polska Zbrojna” 1939, nr 12, s. 6.
- ⁸ (a), *Błazowa budzi się do nowego życia. Odrodzenie przemysłu tkackiego pod Rzeszowem*, „Express Poranny. Kielce. Radom” 1938, nr 347.
- ⁹ *Konferencja w Izbie Rolniczej w Kielcach w sprawie opieki nad przemysłem ludowym*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938, nr 194, s. 4
- ¹⁰ *Chałupnictwo COP-u na V Targach Północnych*, „Dziennik Polski” 1939, nr 207, s. 4.
- ¹¹ Zob. artykuł „Rozwój rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł” opublikowany w niniejszym tomie „Rocznika Samorządowego”.
- ¹² Archiwum Państwowe w Poznaniu, Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu, sygn. 1486; W. Kozłowski, *Notatka w sprawie spożytkowania przemysłu chałupniczego na terenie COP-u dla eksportu*, s. 271-273.
- ¹³ *Możliwości rozwoju przemysłu chałupniczego na terenie COP*, „COP” 1939, nr 8, s. 9.

Bibliografia

Źródła

- Centralne Archiwum Wojskowe, Gabinet Ministra Spraw Wojskowych, sygn. I.300.1.645.
Archiwum Państwowe w Poznaniu, Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu, sygn. 1486.
Centralna Biblioteka Statystyczna, sygn. 23197.
Bogolubowówna K., *Przemysł ludowy i chałupnictwo jako jedna z dróg wzbogacenia życia społecznego wsi*, Krzemieniec 1938.
Lewiński J. S., *Chałupnictwo. Jego istota, teoria, historia i rozpowszechnienie*, Warszawa 1908.
Mizera J., *Wspomnienia. Urodziłem się w wiosce Przędzel*, 2014, [b.m.w.].
Ostrowski J., *Widły Wisły i Sanu*, Warszawa 1938.

Prasa

- (a), *Błazowa budzi się do nowego życia. Odrodzenie przemysłu tkackiego pod Rzeszowem*, „Express Poranny. Kielce. Radom” 1938, nr 347.

Chałupnictwo COP-u na V Targach Północnych, „Dziennik Polski” 1939, nr 207, s. 4.

Konferencja w Izbie Rolniczej w Kielcach w sprawie opieki nad przemysłem ludowym, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938, nr 194, s. 4

Możliwości rozwoju przemysłu chałupniczego na terenie COP, „COP” 1939, nr 8, s. 9

Tysiące chałupników tkackich w COP bez należytej organizacji i opieki, „Polska Zbrojna” 1939, nr 12, s. 6.

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

@article{Chudzik_2016, title={Chałupnictwo i przemysł ludowy w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Chudzik, Wojciech}, year={2016}, pages={81-90}}

Bogolubowówna, K. 1938. *Przemysł ludowy i chałupnictwo jako jedna z dróg wzbogacenia życia społecznego wsi*. Krzemieniec.

Lewiński, J.S. 1908. *Chałupnictwo. Jego istota, teoria, historia i rozpowszechnienie*. Warszawa.

Mizera, J. 2014. *Wspomnienia. Urodziłem się w wiosce Przędzel*.

Ostrowski, J. 1938. *Widły Wisły i Sanu*. Warszawa.



Wojciech Chudzik Wydział Humanistyczny UMCS w Lublinie

Rozwój rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł

The development of the agriculture in the Central Industrial District – presentation of the sources

przesłanie tekstu: 11 kwietnia 2016 r., ocena redakcji: 24 czerwca 2016 r., recenzja: 26 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 5 sierpnia 2016 r.

Abstrakt: Artykuł dotyczy problematyki rozwoju rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym (COP), tworzonym w latach 1937–1939. Rolnictwo na terenie COP stanowiło główne źródło utrzymania miejscowej ludności. Było nierozzerwalnie związane z procesem industrializacji i urbanizacji tych terenów. Artykuł ma charakter źródłoznawczy. Omówiono w nim przykłady źródeł, dotyczących m.in. rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, podniesienia produktywności, ustroju rolnego oraz zagospodarowania terenów rolnych. Przy okazji omawiania źródeł starano się ukazać takie problemy rolnictwa, które znalazły się w obszarze zainteresowań różnych koncepcji ekonomicznych. Biorąc pod uwagę ilość i różnorodność źródeł, temat rolnictwa w COP może stać się bowiem tematem monografii naukowej.

Słowa kluczowe: Centralny Okręg Przemysłowy, rolnictwo

Abstract: The paper concerns the problems of agriculture progress in the Central Industrial Region (CIR). The CIR was created in the years 1937–1939. The agriculture in CIR, which was the main source of livelihood of the local population, was linked with the local industrialization and urbanization processes. The aim of this article is to assess the sources relating to the agriculture progress in CIR. It focuses on sources concerning i.e. progress of agricultural industry, rising productivity and the agricultural system of the CIR. The case of agricultural lands development is also mentioned in the text. During the discussion of sources, also the problems of agriculture and their treatment by different economic system is analyzed. This paper proves that the agriculture in the CIR can be a subject of a separate monography.

Keywords: agriculture, Central Industrial District

Centralny Okręg Przemysłowy, zlokalizowany na terenie województw krakowskiego, lwowskiego, kieleckiego i lubelskiego, uznać trzeba za największe dzieło gospodarczej inicjatywy przedwojennego państwa polskiego. Jego budowa została ogłoszona w Sejmie

na początku 1937 roku. W planach inwestycyjnych nakreślono szerokie perspektywy rozwoju infrastruktury i przemysłu. Najważniejsze założenia tych planów omawiano w prasie. Budziły one uznanie wielu grup społecznych i znacznej większości środowisk politycznych. Pełne brzmienie nazwy COP wskazuje, że miał być on terenem, na którym miał zostać zlokalizowany szereg zakładów przemysłowych. Twórcy koncepcji COP obrali sobie za cel uprzemysłowienie zacofanych gospodarczo, z powodu prowadzonej przez polityki zaborców, części ziem Drugiej Rzeczypospolitej, stanowiącej styk dwóch cesarstw: rosyjskiego i austriackiego. Polityka zaborców nie sprzyjała uprzemysłowieniu terenów byłej Rzeczypospolitej. Ponadto kordon zaborczy negatywnie wpływał chociażby na układ sieci komunikacyjnej. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarka odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego napotykała problemy w wielu dziedzinach. Przemysł stanowił ważną część gospodarki Polski, jednakże był niedostatecznie rozwinięty w stosunku do realnych potrzeb. Podstawę gospodarki polskiej stanowiło rolnictwo. Na terenie COP stanowiło ono szczególnie ważne źródło utrzymania ludności. Nie oznacza to jednak, że było ono dobrze rozwinięte. Dążono dlatego do podniesienia poziomu rolnictwa oraz do takiego przekształcenia struktury zatrudnienia, aby przemysł stanowił źródło utrzymania nawet do 50% ludności. Rolnictwo nowego okręgu przemysłowego również wymagało rozwoju i poniesienia znacznych na to nakładów. Modernizacja rolnictwa w COP znalazła swoje liczne praktyczne odniesienia w prowadzonej polityce gospodarczej. Moim zdaniem, problematyka ta mogłaby zostać poruszona w dedykowanej temu zagadnieniu monografii

Celem przedkładanego artykułu nie jest omówienie problematyki rolnictwa w COP, lecz podjęcie próby krótkiego przedstawienia przykładów źródeł pisanych, zawierających informacje odnoszące się do rozwoju rolnictwa na terenie tej największej inwestycji gospodarczej Drugiej Rzeczypospolitej. Dzięki przytoczeniu źródeł nakreślone zostaną perspektywy badawcze omawianej problematyki.

*

Część informacji o rolnictwie COP można znaleźć w opracowaniach zwartych. Interesującą nas problematykę poruszył Michał Huculak w „Almanachu Podkarpackim 2000”. Wymienił on ważniejsze inwestycje rolno-spożywcze, które realizowano w COP. Wspomniął również o pracach melioracyjnych, tworzeniu zbiorników przeciwpowodziowych, akcji parcelacyjnej i komasacji gruntów, tworzeniu infrastruktury dla usprawnienia handlu produktami rolnymi oraz zwiększającej się stopniowo roli roślin przemysłowych w rolnictwie COP¹. Stanisław Krzykała w pierwszym tomie „Dziejów Lubelszczyzny” z 1974 r. wspomniął o pozytywnym wpływie inwestycji COP na przemysł rolno-spożywczy w rejonie lubelskim „B” (obszar COP podzielono na trzy rejony: A – kielecki, surowcowy; B – lubelski, aprowizacyj-

-ny oraz C – sandomierski, czyli właściwy rejon przemysłowy). Podał, że w okresie tworzenia COP trzykrotnie wzrosły obroty w fabryce maszyn i narzędzi rolniczych. W lubelskiej fabryce wag miano zwiększyć produkcję w stosunku do 1936 r. o 80%. Podkreślił również wzrost produkcji gorzelnii i cukrowni na Lubelszczyźnie².

Szereg informacji na temat rolnictwa COP można znaleźć w przedwojennych opracowaniach fachowych dotyczących ekonomiki rolnej. Autorem interesującego i ważnego tekstu zatytułowanego „Rolnictwo w Okręgu Centralnym” opublikowanym w piśmie „Rolnictwo” był Stanisław Skwarczyński. Dokonał on analizy rolnictwa COP pod względem produktywności roślinnej i zwierzęcej³. Starał się poprzez to określić poziom jego samowystarczalności. Należało bowiem stwierdzić, czy COP będzie sam się w stanie wyżywić, czy też należy sprowadzać na jego teren produkty rolne z Kresów Wschodnich. Badał on obszar COP mniejszy niż określony przez ustawę o ulgach inwestycyjnych z 1938 r., a więc bez południowych powiatów województwa krakowskiego i lwowskiego. Podkreślił, że powiaty COP nie są w praktyce powiązane ze sobą funkcjonalnie. Jego zdaniem, na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci na ziemiach tych nie było odpowiednich warunków polityczno-gospodarczych, aby takie związki stworzyć. Istniało jednak pewne naturalne, a zarazem historyczne powiązanie w postaci systemu rzecznej Wisły, który planowano w ramach budowy COP odpowiednio zagospodarować. S. Skwarczyński, dzieląc COP na poszczególne rejony, wskazał, że kryterium jego podziału stanowi skupisko kilku powiatów wokół większych miast stanowiących dlań rynek zbytu. Na tej podstawie wydzielił sześć rejonów⁴. Napisał: „Krótki przegląd statystyczny struktury rolnictwa w Okręgu Centralnym przekonuje nas, że okręg ten posiada charakter niejednolity i w ogólnych zarysach przypomina w pomniejszeniu strukturę Rzeczypospolitej. Momentem, który występuje na tym obszarze w większym nasileniu, jest przeludnienie wsi. Zwłaszcza niektóre powiaty, zaliczone przez nas do Okręgu Centralnego, stanowią jedne z najbardziej przeludnionych okolic w Polsce; są to powiaty środkowej Małopolski, położone wzdłuż linii kolejowej Tarnów – Przemyśl”⁵. Według S. Skwarczyńskiego produkcja rolnicza dominowała w rejonach sandomierskim i lubelskim. Rejony tarnowsko-rzeszowski oraz przemyski specjalizowały się zaś w hodowli bydła rogatego⁶.

Znany polski ekonomista rolnictwa Antoni Żabko-Potopowicz przygotował pracę: „Rolnictwo w Polsce. Stan, bolączki, zadania, drogi naprawy”, cz. I: „Stan rolnictwa w Polsce”, powołując się m.in. na wcześniej cytowane opracowanie S. Skwarczyńskiego. Według A. Żabko-Potopowicza w okresie, gdy nastąpi intensywna industrializacja COP, miejscowa produkcja rolnicza nie będzie w stanie zaspokoić nowych pojawiających się potrzeb ludno-

ści miejscowej i napływowej. Za pozytywne należało zaś uznać według autora nasilenie hodowli bydła w okolicach Tarnowa i Rzeszowa⁷.

Budzące uwagę informacje można znaleźć w opracowaniach dotyczących przemysłu. W dziele „Podstawy surowcowe uprzemysłowienia Wielkopolski” Florian Barciński ocenił, że w przyszłości uprzemysłowiony teren COP korzystający z produkcji rolnej sąsiedniego Wołyńa będzie mógł odciążyć rynki zbytu na produkty rolne znajdujące się na Mazowszu, Górnym Śląsku i województwie łódzkim, dzięki czemu będą one mogły korzystać z produkcji nowoczesnie rozwiniętego rolnictwa Wielkopolski⁸.

Informacje na temat rolnictwa w COP zawarto w okolicznościowym wydawnictwie opublikowanym z okazji Pierwszego Polskiego Kongresu Inżynierów, który odbył się w dniach 12-14 września 1937 r. we Lwowie. W części „Sekcja VII Przemysłów Konsumpcyjnych i Rolnictwa” Tadeusz Śliwiński pisał, iż w COP należało lokalizować wszystkie nowe wytwórnie przetwarzające artykuły roślinne, czyli np. olejarnie i utwardzalnie olejów⁹. Jego zdaniem w intensyfikacji rolnictwa w COP mogło by pomóc organizowanie na jego terenie przemysłu chemicznego. Argumentował, że fabryki związków azotowych w Mościcach i Chorzowie, poza normalną produkcją nastawioną na zysk, część nawozów sztucznych mogłyby przeznaczyć w formie subwencji na cel intensyfikacji rolnictwa w COP. Należało również odpowiednio zabezpieczyć przed powodzią tereny rolnicze położone w okolicach Sandomierza. Jeżeli chodzi o gospodarkę leśną, to był zdania, że należało propagować uprawę gatunków drzew, z których można byłoby pozyskiwać jak najlepszej jakości celulozę. Należało ponadto zwiększyć w COP produkcję związaną z rektyfikacją spirytusu oraz gorzelnictwem rolniczym i przemysłowym¹⁰.

Informacje na temat rolnictwa w COP pojawiały się w prasie codziennej, czego przykładem była „Gazeta Polska”. Autor jednego z artykułów „Chleb razowy w COP-ie” stwierdził, że w początkowej fazie rozwoju przemysłu, w razie niemożności zaspokojenia popytu ludności na artykuły spożywcze, przed prywatną inicjatywą gospodarczą staną ważne zadania. Podkreślił braki w istniejącej w COP infrastrukturze rolno-spożywczej pisząc, że z Rzeszowa, z braku wystarczającego zaplecza przetwórczego żyto do przemiału transportowano do innych miejscowości¹¹.

W „Warszawskim Dzienniku Narodowym” z 8 lutego 1938 r. natrafiamy na artykuł „Warunki podniesienia rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym”. Redakcja podała, że podniesienie rolnictwa w COP i dostosowanie go do nowych potrzeb nie będzie możliwe przy użyciu tylko miejscowych sił i środków. Aby możliwe stało się zwiększenie produkcji rolnej, ok. 50% gruntów głównie małej własności rolnej położonych u styku województw krakowskiego i lwowskiego wymagało melioracji, a takie przedsięwzięcia pochłonęłyby

znaczne środki finansowe. Oszacowano jednak, że przeprowadzenie potrzebnych melioracji mogłoby zwiększyć produkcję o 50-100%¹².

O rolnictwie w COP pisano również w prasie lokalnej, omawiając problemy mieszkańców wsi w formie osobistych świadectw i doświadczeń. Franciszek Igram, który w okolicach Kolbuszowej organizował kursy rolnicze i propagował wiedzę z zakresu sadownictwa i warzywnictwa¹³, pisał w „Wiadomościach Kolbuszowskich”, że rolnicy powinni poprawić stan łąk oraz pastwisk. Uzasadniał, że poprawi to mleczność krów. Dla powiatu kolbuszowskiego sprawa ta była bardzo ważna, gdyż istniejące tam łąki i pastwiska były w znacznej mierze zachwaszczone, zamszone, podmokłe, nienawożone, nieuprawiane i zakwaszone. Ponadto wskazał na różnego rodzaju wysokie obciążenia finansowe i rzeczowe ponoszone przez miejscową ludność na rzecz państwa i samorządu. Pisał obrazowo, że nie tylko poprawa stanu łąk i pastwisk, lecz również podniesienie wydajności gospodarstw przy wykonaniu odpowiednich kroków mogłoby znacznie zwiększyć ilość pieniędzy pozostałych w portfelach miejscowej ludności¹⁴.

Na informacje o produkcji rolno-spożywczej możemy natknąć się w prasie branżowej. Jednym z ważnych tytułów był „Przegląd Piwowarsko-Słodowniczy” – organ Związku Piwowarów w Polsce. W jednym z numerów czasopisma z 1938 r. w artykule „Browary w Centralnym Okręgu Przemysłowym”, na podstawie informacji uzyskanych z „Biuletynu Związku Browarów i Słodowni” (1938, nr 8) wymienione są miejsca produkcji piwa w COP: „Z woj. krakowskiego: Okocim, Tarnów, Zofinów (Grybów). Z woj. lwowskiego: Biała (Rzeszów), Dzików, Łańcut, Nisko, Zaczernie, Zarszyn, Dobromil, Ostrów (Przemyśl), Węgierka, Dzików Stary. Z woj. kieleckiego: Jędrzejów, Kielce, Kozienice, Opoczno, Ostrowiec, Radom. Z woj. lubelskiego: Lublin (2 brow.), Kluczkowice, Janów, Popkowice, Zamość, Jatutów, Zwierzyniec, Sławatycze”¹⁵.

W piśmie „Kupiec – Świat Kupiecki” z 2 lipca 1939 r. poruszono ważną problematykę odnoszącą się do rolnictwa w COP, mianowicie sprawę zaplecza rolniczego na Wołyniu. Uznano, iż na terenie Wołynia istniały znaczne nadwyżki zbóż. Wołyń posiadał ważną rolę w produkcji chmielu, owoców, tytoniu, gryki, prosa, konopi i fasoli. Funkcjonowały młyny, cukrownie, olejarnie, rzeźnie eksportowe, bekoniarnie i elewatory zbożowe. Rozwijała się hodowla bydła i trzody. Wołyń tym samym miał szansę stać się rezerwuarem produktów rolnych dla COP¹⁶.

W numerze tygodnika „Głos Mazowiecki Handlowy, Rzemieśniczy i Przemysłowy” z 1 marca 1938 r. umieszczono artykuł Stanisława Victorina zatytułowany „Uprzemysłowienie kraju a rolnictwo”¹⁷. S. Victorin podkreślił, że podniesienie poziomu i uprzemysłowienie rolnictwa w COP może nabrać ważnego znaczenia ekonomicznego dla rynku polskiego i je-

go położenia względem rynków zagranicznych: „Przemysł eksportowy jest zawsze narażony na silne wahania, zmiany i niespodzianki, jakie trafiają się na obcych rynkach, Przemysł konsumowany na rynku własnym wewnętrznym jest od tego himerycznego balansowania cen i zapotrzebowań wolny, tym samym stają się możliwe: normalna, bo do własnych dobrze znanych potrzeb dostosowana wytwórczość i normalna kalkulacja. I na odwrót – w interesie rolnictwa leży możliwie najszerszy rozwój przemysłu. Wytwory rodzimego przemysłu są z reguły od importu tańsze, nastroczają możliwość dogodnego kredytu i przede wszystkim rozbudowany przemysł rozwiązuje racjonalnie dotkliwy dla rolnictwa problem, to jest przeludnienie wsi”¹⁸.

W numerze czasopisma „Życie Rolnicze” (będącym organem Związku Izb i Organizacji Rolniczych RP) z 2 kwietnia 1938 r. podano artykuł „Rolnictwo woj. kieleckiego a Centralny Okręg Przemysłowy” autorstwa W. Michałowskiego¹⁹. Jego zdaniem uprzemysłowienie COP przyczyni się do rozwoju nowych gałęzi wytwórczości w rolnictwie. Do powiatów województwa kieleckiego posiadających odpowiednie warunki dla rozwoju rolnictwa W. Michałowski zaliczył: sandomierski, stopnicki, pińczowski, i część opatowskiego). Według niego produkcja rolnictwa tych powiatów powinna zmienić kierunek wywozu artykułów rolnych z rynków zachodnich na uprzemysławiane powiaty okręgu. W ramach konsumpcji wewnętrznej COP wykorzystywane miały być również nadwyżki wymienionych żywnych powiatów województwa kieleckiego. Oceniał, iż należy dokonać szeregu inwestycji w ramach infrastruktury rolnej, które mogłyby zdynamizować obroty w handlu zbożem (spichlerze, młyny elewatory)²⁰. W. Michałowski był zdania, że „Sytuacja rolnictwa w okręgu «A», t.j. w pozostałych 8 powiatach woj. kieleckiego, t.zw. «tworzywa COP» przedstawia się nieco inaczej. Jest to teren już dzisiaj w pewnej mierze uprzemysłowiony. Rolnictwo rozporządza tam mniej korzystnymi warunkami glebowymi, co ogranicza wszechstronność produkcji. Niemniej jednak obok przemysłu niektóre także gałęzie przetwórstwa rolnego znajdują uzasadnienie gospodarcze. Przede wszystkim jednak wysuwa się zagadnienie aprowizacyjne pobliskich ośrodków miejskich i przemysłowych i wykorzystanie w tym celu naturalnych warunków dla podniesienia produkcji rolniczej i organizacji zbytu”²¹.

Tematyka COP była obecna także w wydawnictwach popularnych. W broszurze „Rzeczywistość gospodarcza Polski i zamierzenia ku poprawie” podkreślono, iż aby można było podnieść poziom rolnictwa należało modernizować gospodarstwa rolne. Rozwój szkolnictwa obok rozwoju przemysłu miał pozwolić na częściowe przejście nadwyżki ludności rolniczej do zawodów w przemyśle, handlu i rzemiośle²².

Wśród wielu elaboratów poświęconych COP opracowanych przez Izbę Przemysłowo-Handlową w Krakowie znajduje się jeden poświęcony sprawom aprowizacji w COP. Nosi ty-

tuł: „Uwagi o sytuacji aprowizacyjnej w powiatach Centralnego Okręgu Przemysłowego leżących w zasięgu działalności Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie”. W elaboracie zebrano i opracowano dane i informacje, dzięki którym miano nakreślić część wytycznych polityki aprowizacyjnej na terenie, który uległ procesowi szybkiej industrializacji. Autorzy opracowania zaznaczyli, że dla nakreślenia planu długofalowej polityki aprowizacyjnej, należało uzyskać informacje w zakresie potrzeb obronnych państwa, aktualnego stanu ludnościowego COP, stanu produkcji, komunikacji, wymiany towarowej, kierunków i rozmiarów industrializacji COP w dłuższej perspektywie czasowej. Długofalowy plan aprowizacji COP według Izby mógł być opracowany jedynie z czynnym udziałem władz państwowych. Zebrane przez siebie dane i informacje Izba uznawała za fragmentaryczne i jednocześnie wyraźnie wskazała na konieczność przeprowadzenia bardziej dokładnych badań. Za jeden z powodów opracowania wspomnianego elaboratu podano niepokojący – zdaniem Izby – wzrost cen na artykuły pierwszej potrzeby²³.

Badaniem (jak wynika z samego tytułu) zostały objęte te powiaty COP, które leżały w okręgu Izby. Niemniej jednak nawiązywano również do sytuacji powiatów sąsiednich leżących poza jej zasięgiem. Przedstawiono m.in. dane o kształtowaniu się cen najważniejszych produktów na tle produkcji rolnej: pszenicy, żyta, jęczmienia, ziemniaków, chleba żytniego (pytlowego i razowego), mięsa wołowego i wieprzowego, słoniny i kiełbasy (odnośnie Rzeszowa, w którym zanotowano szczególnie duży ruch inwestycyjny uwzględniono większą ilość artykułów). Co jest interesujące – w omawianym opracowaniu zawarto wykresy ukazujące krzywe cen poszczególnych produktów od sierpnia lub września 1937 r. do czerwca 1938 r., z wyszczególnieniem Rzeszowa (od stycznia 1936 r. do lipca lub sierpnia 1938 r.). Dla każdego z produktów wyznaczono powiaty w których ceny były najniższe lub najwyższe²⁴.

Przedstawione powyżej przykłady tekstów źródłowych dotyczących rolnictwa w COP, są zaledwie zasygnalizowaniem wielości i rodzajów źródeł czekających na badaczy. Wiele z nich znajduje się np. w archiwach państwowych, a być może jeszcze więcej w prywatnych zbiorach, niedostępnych pozostałościach archiwów zakładowych, niepublikowanych wspomnieniach rękopiśmiennych itp. Już jednak te wspomniane w artykule dowodzą, że perspektywy badawcze omawianej problematyki są znaczne. Rolnictwo w COP niewątpliwie powinno stać się problematyką poruszoną w szerszej monografii, w której omówiono by m. in. plany (również te niezrealizowane) rozwoju przedsiębiorstw branży rolno-spożywczej w COP, które powstawać miały obok zakładów przemysłu zbrojeniowego. Chodzi w tym przypadku o próbę opisu związków rolnictwa z tworzonym niemal od podstaw przemysłem, a obszar COP daje taki możliwości.

- ¹ M. Huculak, *Centralny Okręg Przemysłowy 1936–1939*, [w:] *Almanach Podkarpacki 2000*, red. J. Szkutnik, J. Świeboda, Rzeszów 1999, s. 220.
- ² S. Krzykała, *W Polsce niepodległej 1918–1939*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. 1, red. T. Mencil, Warszawa 1974, s. 760.
- ³ S. Skwarczyński, *Rolnictwo w Okręgu Centralnym*, „*Rolnictwo*” 1937, nr 89, s. 77-102.
- ⁴ *Ibidem*, s. 78-81.
- ⁵ *Ibidem*, s. 90.
- ⁶ *Ibidem*.
- ⁷ A. Żabko-Potopowicz, *Rolnictwo w Polsce. Stan, bolączki, zadania, drogi naprawy*, cz. 1: *Stan rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1938, s. 137.
- ⁸ F. Barciński, *Podstawy surowcowe uprzemysłowienia Wielkopolski*, Poznań 1938, s. 7.
- ⁹ T. Śliwiński, *Przemysł cukrowniczy wobec zagadnień obrony*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Inżynierów Lwów, 12-14 września 1937 r.*, cz. VII: *Sekcja VII. Przemysłów Konsumpcyjnych i Rolnictwa*, Warszawa 1938, s. 42.
- ⁹ *Id.*, *Surowce rolnicze da obrony państwa*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres...*, s. 79-81.
- ¹⁰ L. B., *Chleb razowy w COP-ie*, „*Gazeta Polska*” 1939, nr 39, s. 3.
- ¹¹ *Warunki podniesienia rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym*, „*Warszawski Dziennik Narodowy*” 1938, nr 38B, s. 6.
- ¹² M. Piórek, *Zasługi dla szkolnictwa i oświaty na Kolbuszowszczyźnie (uzupełnienie monografii szkoły)*, „*Przegląd Kolbuszowski*” 1996, nr 54, s. 7.
- ¹³ F. Ingram, *Rolnictwo, a Centralny Okręg Przemysłowy*, „*Wiadomości Kolbuszowskie*” 1938, nr 5, s. 3-4.
- ¹⁴ *Browary w Centralnym Okręgu Przemysłowym*, „*Przegląd Piwowarsko-Słodowniczy*” 1938, nr 6, s. 148.
- ¹⁵ *Wołyń – zapleczem COP*, „*Kupiec. Świat Kupiecki*” 1939, nr 27, s. 436.
- ¹⁶ S. Victorin, *Uprzemysłowienie kraju a rolnictwo*, „*Głos Mazowiecki Handlowy, Rzemieślniczy I Przemysłowy*” 1938, nr 9, s. 2.
- ¹⁷ *Ibidem*, s. 2.
- ¹⁸ W. Michałowski, *Rolnictwo woj. kieleckiego a Centralny Okręg Przemysłowy*, „*Życie Rolnicze*” 1938, nr 14, s. 4-5. Imienia autora nie udało się rozpoznać.
- ¹⁹ *Ibidem*, s. 4.
- ²⁰ *Ibidem*, s. 5.
- ²¹ *Rzeczywistość gospodarcza Polski i zamierzenia ku poprawie*, Warszawa 1938, s. 14-15.
- ²² *Uwagi o sytuacji aprowizacyjnej w powiatach Centralnego Okręgu Przemysłowego leżących w zasięgu działalności Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie*, Kraków 1938, s. 1-3.
- ²³ *Ibidem*, s. 4-10.

Bibliografia

Źródła

Rzeczywistość gospodarcza Polski i zamierzenia ku poprawie, Warszawa 1938.

Uwagi o sytuacji aprowizacyjnej w powiatach Centralnego Okręgu Przemysłowego leżących w zasięgu działalności Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie, Kraków 1938.

Literatura

Barciński F., *Podstawy surowcowe uprzemysłowienia Wielkopolski*, Poznań 1938.

Huculak M., *Centralny Okręg Przemysłowy 1936–1939*, [w:] *Almanach Podkarpacki 2000*, red. J. Szkutnik, J. Świeboda, Rzeszów 1999.

Krzykała S., *W Polsce niepodległej 1918–1939*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. 1, red. T. Mencil, Warszawa 1974.

Śliwiński T., *Przemysł cukrowniczy wobec zagadnień obrony*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Inżynierów Lwów, 12–14 września 1937 r.*, cz. VII: *Sekcja VII. Przemysłów Konsumpcyjnych i Rolnictwa*, Warszawa 1938.

Śliwiński T., *Surowce rolnicze dla obrony państwa*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Inżynierów Lwów, 12–14 września 1937 r.*, cz. VII: *Sekcja VII. Przemysłów Konsumpcyjnych i Rolnictwa*, Warszawa 1938.

Żabko-Potopowicz A., *Rolnictwo w Polsce. Stan, bolączki, zadania, drogi naprawy*, cz. 1: *Stan rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1938.

Prasa

B. L., *Chleb razowy w COP-ie*, „Gazeta Polska” 1939, nr 39.

Browary w Centralnym Okręgu Przemysłowym, „Przegląd Piwowarsko-Słodowniczy” 1938, nr 6.

Ingram F., *Rolnictwo, a Centralny Okręg Przemysłowy*, „Wiadomości Kolbuszowskie” 1938, nr 5.

Michałowski W., *Rolnictwo woj. kieleckiego a Centralny Okręg Przemysłowy*, „Życie Rolnicze” 1938, nr 14.

Piórek M., *Zasługi dla szkolnictwa i oświaty na Kolbuszowszczyźnie (uzupełnienie monografii szkoły)*, „Przegląd Kolbuszowski” 1996, nr 54.

Skwarczyński S., *Rolnictwo w Okręgu Centralnym*, „Rolnictwo” 1937, nr 89.

Victorin S., *Uprzemysłowienie kraju a rolnictwo*, „Głos Mazowiecki Handlowy, Rzemieślniczy i Przemysłowy” 1938, nr 9.

Warunki podniesienia rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym, „Warszawski Dziennik Narodowy” 1938, nr 38B, s. 6

Wołyń – zaplecze COP, „Kupiec. Świat Kupiecki” 1939, nr 27.

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

@article{Chudzik_2016, title={Rozwój rolnictwa w Centralnym Okręgu Przemysłowym – prezentacja źródeł}, volume={5}, url={<http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/>}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Chudzik, Wojciech}, year={2016}, pages={91-100}}

Huculak, M. 1999. *Centralny Okręg Przemysłowy 1936–1939* In *Almanach Podkarpacki 2000*, ed. by J. Szkutnik and J. Świeboda. Rzeszów

Krzykała, S. 1974. *W Polsce niepodległej 1918–1939* In *Dzieje Lubelszczyzny*, ed. by T. Mencil. Warszawa.



Monika Hetz, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

Formy zatrudnienia pracowników samorządowych

Forms of the local government workers employment

przesłanie tekstu: 14 lutego 2016 r., ocena redakcji: 31 marca 2016 r., recenzja: 21 kwietnia 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Tematem artykułu są formy zatrudnienia pracowników samorządowych. W artykule podano definicję pracownika samorządowego. Wskazane zostały również wymagania kwalifikacyjne, niezbędne do zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego. Opisano również formy zatrudnienia pracowników samorządowych, tzn.: wybór, powołanie oraz umowa o pracę.

Słowa kluczowe: pracownik samorządowy, umowa o pracę

Abstract

The subject of the article is: Forms of the local government workers employment. The article introduce the definition of the local government employee and forms of employment, agreement of employment, vocation and selection.

Keywords: agreement of employment, local government employee

1. Wprowadzenie

Formy zatrudnienia pracowników samorządowych zostały uregulowane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz Kodeksem pracy z dnia 26 czerwca 1974 roku¹. Zgodnie z artykułem 2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikami samorządowymi są osoby zatrudnione w następujących jednostkach organizacyjnych:

1. urzędach marszałkowskich oraz w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
2. starostwach powiatowych oraz w powiatowych jednostkach organizacyjnych;
3. urzędach gmin, w jednostkach pomocniczych gmin oraz w gminnych jednostkach budżetowych i w samorządowych zakładach budżetowych;

4. biurach związków jednostek samorządu terytorialnego oraz w samorządach zakładów budżetowych, utworzonych przez te jednostki;

5. biurach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pracownikami samorządowymi są więc osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w samorządowych strukturach organizacyjnych wszystkich szczebli, które zostały wymienione w sposób wyczerpujący, a jednocześnie w sposób ogólny w artykule 2 ustawy z 2008 roku. O statusie pracownika samorządowego rozstrzyga miejsce zatrudnienia, a nie sposób nawiązania stosunku pracy lub charakter pracy².

W obecnej regulacji prawnej nie ma jednej legalnej definicji pracownika samorządowego. Sytuacja ta może wynikać z dwóch powodów:

1. po pierwsze, występuje zróżnicowany sposób nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, a w konsekwencji wiąże się to ze zróżnicowanym statusem prawnym pracowników samorządowych. Ustawa odnosi się głównie do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania.

2. po drugie, miejsce zatrudnienia decyduje o kryterium, na podstawie, którego można zaliczyć danego pracownika do grupy pracowników samorządowych. Można wskazać więc dwie grupy pracowników samorządowych: pracowników urzędów oraz pracowników jednostek organizacyjnych.

Definicję pracownika samorządowego można stworzyć przy pomocy różnych kryteriów. Przy zastosowaniu kryterium podmiotowego można wskazać, że pracownikiem samorządowym będzie każda osoba zatrudniona, niezależnie od stanowiska, w jednostkach wskazanych w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Do jednostek tych należą urzędy marszałkowskie, starostwa, urzędy gminy, biura związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki oraz biura jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z kryterium przedmiotowym pracownik samorządowy wykonuje zadania o charakterze publicznoprawnym, które zostały przekazane przez państwo określonym jednostkom samorządu terytorialnego. Są to zadania własne lub zlecone z zakresu administracji rządowej lub czynności pomocnicze albo obsługi.

Z punktu widzenia praw i obowiązków należy podkreślić, że w zależności od stanowiska oraz sposobu nawiązania stosunku pracy stopień dyspozycyjności przy wykonywaniu obowiązków różni się od siebie. W szczególności dotyczy to pracowników zatrudnionych na podstawie powołania albo wyboru. Taka sytuacja prowadzi również do zróżnicowania odpowiedzialności pracowników³.

Pracownikiem samorządowym może być osoba, która spełnia wymogi kwalifikacyjne na dane stanowisko. Wymogi te zostały określone w artykule 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Można do nich zaliczyć:

1. obywatelstwo polskie;
2. pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych;
3. posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Dodatkowo zgodnie z ustawą pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wyżej wskazane wymagania oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, doradcy lub asystenta może być natomiast osoba, która spełnia wymagania określone w artykule 6 oraz dodatkowo:

1. posiada co najmniej wykształcenie średnie;
2. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
3. cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych, pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ustępie 1 i ustępie 2 ustawy oraz dodatkowo:

1. posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
2. posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym.

Podsumowując należy wskazać, że pracownikiem samorządowym jest osoba zatrudniona na podstawie powołania, wyboru lub umowy o pracę, wykonująca zadania o charakterze publicznoprawnym, przekazane przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego jako zadania własne lub zadania zlecone. Pracownicy o których mowa posiadają różnicowany zakres praw i obowiązków, a co za tym idzie również różny zakres odpowiedzialności.

2. Formy zatrudnienia pracowników samorządowych

Obecnie pracownicy samorządowi mogą być zatrudnieni na trzy sposoby, czyli na podstawie: 1) wyboru; 2) umowy o pracę; 3) powołania. O tym w jaki sposób pracownik samorządowy zostanie zatrudniony decyduje fakt, w jakim organie samorządowym będzie pracował oraz w jakim charakterze i na jakim stanowisku. Należy wskazać, że najwyższe stanowiska obsadzone są na podstawie wyboru. W taki sposób zatrudnia się min.:

1. w urzędzie marszałkowskim: marszałka województwa, wicemarszałka i pozostałych członków zarządu województwa, jeśli status województwa tak stanowi;
2. w starostwie powiatowym: starostę, wicestarostę i pozostałych członków zarządu, jeżeli statut powiatu tak stanowi;
3. w urzędzie gminy: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
4. w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczącego zarządu związku oraz pozostałych członków zarządu, jeśli statut zarządu tak stanowi.

Pracownicy niższego szczebla, a więc zastępca wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zatrudniani są na podstawie powołania. Na podstawie powołania stosunek pracy rozwiązuje się w momencie wygaśnięcia mandatu.

3. Wybór

Akt wyboru jako sposób nawiązania stosunku pracy może występować w odniesieniu do:

1. kierowniczych stanowisk w organizacjach społecznych i politycznych, jeżeli wiąże się z nimi obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika oraz
2. do niektórych stanowisk w aparacie państwowym.

Sposób, w jaki dokonywany jest wybór na określone stanowisko, a także prawa i obowiązki osób, które zostały wybrane wskazane są w przepisach dotyczących funkcjonowania określonego typu organizacji, a także w statutach, natomiast w stosunku do stanowisk państwowych wskazane zostały przepisami ustaw dotyczących określonych organów. Do tej ostatniej grupy zaliczamy także pracowników samorządowych⁴.

Lista osób zatrudnionych na podstawie wyboru została podana w artykule 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Do grupy tych pracowników można zaliczyć, zgodnie ze wskazanym artykułem:

1. w urzędzie marszałkowskim: marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa;
2. w starostwie powiatowym: starostę, wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu powiatu;

3. w urzędzie gminy: wójta, burmistrza lub prezydent miasta;
4. w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczącego zarządu związku i pozostałych członków zarządu;
5. w urzędzie miasta stołecznego Warszawy: burmistrza dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, zastępcę burmistrza dzielnicy miasta stołecznego Warszawy i pozostałych członków zarządu miasta stołecznego Warszawy.

Katalog tych podmiotów ma charakter zamknięty. Oznacza to, że nie można nikogo do tak skonstruowanej listy „dopisać”. Nie wszystkie wskazane podmioty posiadają poza tym zatrudnienie pracownicze. Dotyczy to członków zarządu województwa, powiatu oraz związkach jednostek samorządu terytorialnego. W tym wypadku kluczową rolę odgrywa ich statut. Jeżeli chodzi o społeczne pełnienie danej funkcji, osoby takie nie posiadają statutu pracownika samorządowego.

Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje, jeśli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika⁵. Tego typu stosunek pracy nie jest jednak stosunkiem samodzielnym. Stosunek ten trwa do momentu wykonywania przez daną osobę powierzonego jej mandatu. Na przykład, powierzenie w drodze wyboru stanowiska starosty w jednostkach samorządu terytorialnego można postrzegać jako publicznoprawny akt powierzenia mandatu. Powierzenie określonej funkcji w drodze wyboru można rozumieć jako uprawnienie i obowiązek wykonywania przez daną osobę określonych czynności, które należą do tego organu⁶. Należy także podkreślić, że treść stosunku pracy z wyboru podlega tym samym przepisom, co umowa o pracę. Jeżeli jednak stosunek pracy danej kategorii pracowników wybieranych regulują przepisy szczególne, dotyczy to np. opisywanych pracowników samorządowych, to wówczas przepisy dotyczące umowy o pracę stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami⁷.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1979 roku⁸ stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się tylko w przypadku wygaśnięcia mandatu. Nie mają do niego zastosowania przepisy dotyczące rozwiązania umowy o pracę w drodze wypowiedzenia albo bez wypowiedzenia, w tym również te wskazane w artykułe 52 kodeksu pracy⁹. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku z dnia 23 listopada 2001 r., w którym Sąd Najwyższy wskazał, że przepisy o wypowiedzeniu, które wynikają z umowy warunków płacy nie mają zastosowania do stosunku pracy z wyboru¹⁰.

4. Powołanie

Zgodnie z artykułem 68 Kodeksu pracy stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

Stosunek ten nawiązywany jest na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie odrębnych przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Powołanie może być poprzedzone konkursem, choćby przepisy szczególne nie przewidywały wymogu wyłonienia kandydata na stanowisko wyłącznie w drodze konkursu. Nawiązanie stosunku pracy z powołania wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Przesłanką powstania tego stosunku pracy jest więc uprzednia zgoda pracownika. Jest to akt jednostronny i wywołuje on podwójne skutki: powierza określone funkcje oraz nawiązuje stosunek pracy¹¹. Stosunek pracy na podstawie powołania jest nawiązywany w terminie, który został określony w powołaniu, a jeżeli termin ten nie został wskazany w powołaniu – w dniu doręczenia powołania, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Powołanie powinno być dokonane na piśmie. Do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się także przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. Ponadto pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być odwołany w każdym czasie przez organ, który go powołał. Odwołanie to może wywołać dwa rodzaje skutków:

1. pozbawia pracownika kierowniczego stanowiska;
2. rozwiązuje stosunek pracy między pracownikiem, a pracodawcą¹².

Stosunek pracy na podstawie powołania jest także stosunkiem zobowiązaniowym podobnie jak każdy stosunek pracy¹³. Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych na podstawie powołania nawiązywany jest stosunek pracy z: 1) zastępcą wójta, burmistrza, prezydenta miasta; 2) skarbnikiem gminy, powiatu, województwa. Powołanie jest aktem administracyjnym, na mocy którego powierza się odpowiednim kandydatom określone stanowisko oraz nawiązuje się z nimi stosunek pracy. W rozumieniu kodeksu pracy powołanie oznacza podstawę prawną nawiązania stosunku pracy. Powołania na stanowiskach w jednostkach samorządu terytorialnego dokonuje właściwy organ stanowiący¹⁴. Do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy, które dotyczą umowy o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązaniu umów o pracę¹⁵.

Należy także podkreślić, że od właściwego powołania odróżnia się także powołanie rozumiane jako powierzenie stanowiska. Potwierdza to stanowisko Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 11 stycznia 2005 roku¹⁶. Sąd Najwyższy wskazał, że w niektórych sytuacjach powołanie może prowadzić wyłącznie do powierzenia stanowiska bez nawiązania stosunku pracy. Z taką sytuacją mamy do czynienia na przykład w przypadku powierzenia funkcji dyrektora szkoły nauczycielowi mianowanemu lub dyplomowanemu.

5. Umowa o pracę

Umowa o pracę to zgodne oświadczenie woli stron, na podstawie którego pracownik zobowiązuje się świadczyć w sposób ciągły na rzecz pracodawcy pracę określonego rodzaju, a pracodawca zatrudnić pracownika za wynagrodzeniem. Oznacza to, że umowa o pracę jest umową konsensualną, dwustronnie zobowiązującą i odpłatną. Zgodnie z kodeksem pracy umowa o pracę powinna zostać zawarta na piśmie¹⁷. Najczęściej zatrudnienie pracownika samorządowego następuje na podstawie umowy o pracę. Zgodnie z ustawą w taki sposób nawiązywany jest stosunek pracy z pozostałymi pracownikami samorządowymi. Jest on nawiązywany na czas określony lub nieokreślony. W sytuacji zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić inną osobę na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności¹⁸.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych oraz kodeks pracy wskazują dwa rodzaje umów zawieranych z pracownikami samorządowymi. Wyróżnić można umowy terminowe oraz bezterminowe. Do umów terminowych można zaliczyć umowy zawarte na czas określony, na okres próbny oraz na zastępstwo. Są to umowy, które posiadają termin zakończenia pracy.

6. Umowa o pracę na okres próbny

Pierwszym etapem, który występuje w przypadku zatrudnienia nowych kandydatów na dane stanowisko pracy jest sprawdzenie umiejętności określonych osób. Formą takiego przetestowania jest właśnie zawarcie umowy na okres próbny. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ten sam pracownik oraz pracodawca mogą zawrzeć umowę na okres próbny tylko raz.

Celem tej umowy jest sprawdzenie pracownika, którego zatrudnia się po raz pierwszy na danym stanowisku pracy. Umowa na okres próbny powinna zostać zawarta na czas określony, na piśmie, powinna wskazywać rodzaj umowy, datę jej zawarcia, warunki pracy i płacy. Umowa taka zawarta jest na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy z pracownikiem z którym stosunek pracy nawiązywany jest po raz pierwszy¹⁹.

Problematyka tego rodzaju umowy nieco inaczej została uregulowana w Kodeksie pracy. W oparciu o przepisy kodeksowe, czas trwania umowy na okres próbny nie może przekroczyć 3 miesięcy, przy czym umowę o pracę na okres próbny zawartą na czas krótszy można przedłużać, jednak na czas nie dłuższy niż 3 miesiące²⁰. Zgodnie z Kodeksem pracy umowa na okres próbny podlega wypowiedzeniu. Okres wypowiedzenia wynosi:

- a) 3 dni robocze, jeśli okres próbny nie przekracza 2 tygodnie;
- b) 1 tydzień, jeżeli okres próbny jest dłuższy niż 2 tygodnie;
- c) 2 tygodnie, jeżeli okres próbny wynosi 3 miesiące.

7. Umowa o pracę na czas określony

Na gruncie prawa pracy umowa na czas określony jest umową zawieraną w celu wykonywania zadań, które są określone w czasie. Termin zakończenia tej umowy powinien być wskazany bezpośrednio, czyli przez wskazanie określonej daty albo pośrednio, czyli przez wskazanie okoliczności, której pojawienie się jest pewne i spowoduje rozwiązanie umowy²¹. Ponadto zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio pracownik i pracodawca zawarli umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej, a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła miesiąca. Umowa ta może zostać wypowiedziana zgodnie z Kodeksem pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem²².

Umowa o pracę zawarta na czas określony, który jest dłuższy niż 6 miesięcy posiada dwutygodniowy okres wypowiedzenia. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku, gdy taka możliwość wcześniejszego wypowiedzenia została wskazana w umowie. W innej sytuacji umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu, na jaki została zawarta.

Do wyjątku można zaliczyć umowę zawieraną z następującymi osobami:

1. Osobą podejmującą po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym także kierowniczym stanowisku urzędniczym. Taka umowa zawierana jest na czas określony, który nie przekracza sześć miesięcy. Istnieje także możliwość wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem;

2. Osobą, która jest zatrudniana na stanowisku doradcy lub asystenta wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starosty albo marszałka województwa. W tych przypadkach zatrudnienie dotyczy czasu pełnienia funkcji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa. Wcześniejsze rozwiązanie takiej umowy może zostać dokonane za okresem wypowiedzenia, który wynosi 2 tygodnie²³.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2014 r. zawarcie wieloletniej umowy o pracę na czas określony albo jej rozwiązanie przed terminem bez konkretnego uzasadnienia może być uznane za nadużycie prawa, czyli czynność sprzeczną z zasadami współżycia społecznego albo działanie w celu obejścia przepisów²⁴. Umowa o pracę może być zawarta na czas określony i co do tego nie ma żadnych wątpliwości. Umowy takie dopuszczone są przez Kodeks pracy. Nie mogą być jednak zawierane dowolnie ani roz-

wiązywane w dowolny sposób. Termin, na jaki umowa powinna być zawarta należy wskazać w sposób celowy. SN nie wykluczył jednak całkowicie zawierania umów długoterminowych. Jednak musi w tym wypadku istnieć uzasadniony cel, dla którego taka umowa powinna zostać zawarta.

8. Umowa na zastępstwo

Umowa na zastępstwo stanowi odmianę umowy na czas określony. Zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli celem umowy na zastępstwo jest jedynie zapewnienie okresowego zastępstwa pracownika samorządowego w pracy w okresie jego usprawiedliwionej nieobecności. Zatrudnienie urzędnika na podstawie umowy o pracę na zastępstwo nie wymaga przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru oraz odbycia służby przygotowawczej²⁵.

Umowa taka może być zawarta tylko i wyłącznie na czas usprawiedliwionej nieobecności zastępowanego pracownika. Dotyczy to głównie dłuższej nieobecności danego pracownika. Nieobecność ta może być spowodowana wieloma przyczynami. Wśród nich można wyróżnić: 1) niezdolność do wykonywania pracy z powodu choroby; 2) bezpłatny urlop; 3) urlop macierzyński; 4) urlop wychowawczy.

Umowa na zastępstwo rozwiązuje się z chwilą powrotu do pracy pracownika zastępowanego. Umowa ta może zostać rozwiązana za wypowiedzeniem dokonany przez pracownika lub pracodawcę. Okres wypowiedzenia umowy na zastępstwo wynosi 3 dni robocze, niezależnie od czasu trwania umowy.

Dla uzupełnienia warto wskazać, że pracownik zatrudniony na podstawie umowy na zastępstwo nie korzysta z ochrony przed wypowiedzeniem, którą posiadają pracownicy zatrudnieni na czas określony²⁶. W szczególności do umowy na zastępstwo nie stosuje się:

- a) gwarancji zatrudnienia przewidzianych dla kobiet w ciąży;
- b) domniemania zawarcia umowy na czas nieokreślony, co wynika z artykułu 25 Kodeksu pracy²⁷.

9. Umowa na czas nieokreślony

Jest to umowa, którą zawiera się na nieokreślony czas, tzn. nie ma ustalonego końcowego terminu trwania tej umowy. Możliwa jest zatem sytuacja, że jeden pracownik będzie na podstawie tej umowy pracował u tego samego pracodawcy od momentu zatrudnienia do momenty przejścia na emeryturę²⁸. Jest to również umowa, która jest uważana za najbardziej korzystną dla pracownika. Zgodnie z kodeksem pracy okres wypowiedzenia takiej umowy wynosi: 1) dwa tygodnie, w przypadku gdy pracownik był zatrudniony krócej

niż 6 miesięcy; 2) miesiąc, jeśli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy; 3) 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata. Umowa zawarta na czas nieokreślony może być rozwiązana przez pracodawcę w drodze wypowiedzenia tylko i wyłącznie z uzasadnionych powodów i po konsultacji z odpowiednim związkiem zawodowym²⁹.

Zgodnie z wyrokiem sądu z dnia 16 września 2010 r.³⁰ nadużycie przez pracodawcę przewagi ekonomicznej w celu zawierania umów terminowych w celu obejścia przepisów o ochronie bezterminowego stosunku pracy umożliwi uznanie klauzuli terminu za nieważną. W pracowniczych zobowiązaniach umownych prymatem powinna być umowa o pracę na czas nieokreślony, a zawieranie terminowych umów o pracę uzasadnione jest wyłącznie w sytuacji, gdy wynika to z przepisów szczególnych. Ponadto, zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2014 r. umowa o pracę na czas określony zawarta na okres dłuższy niż 24 miesiące pod rządami ustawy antykrzysowej z 2009 r. jest umową na czas nieokreślony³¹. Natomiast w wyroku z dnia 18 stycznia 2013 r. Sąd Najwyższy uznał na podstawie ustawy antykrzysowej niedopuszczalność zatrudnienia pracownika na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony przez okres dłuższy niż 24 miesiące, licząc od dnia wejścia w życie ustawy. (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2013 r., II PK 149/ 12 (OSNP 2013/ 21-22/ 246)).

Należy podkreślić, że ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych zniósła z administracji samorządowej nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania. Wyeliminowano też zatrudnienie sekretarza gminy, powiatu, województwa na podstawie powołania. Od tego momentu sekretarze zatrudniani są na podstawie umowy o pracę, na ogólnych warunkach, czyli są zatrudniani przez wójta, starostę i marszałka województwa. Stosunki pracy nawiązywane na podstawie mianowania zostały przekształcone w stosunki na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony³².

10. Podsumowanie

Podsumowując należy wskazać, że pracownikiem samorządowym jest osoba zatrudniona na podstawie wyboru, powołania lub umowy o pracę. Pracownik samorządowy wykonuje zadania o charakterze publicznoprawnym, które zostały przekazane przez państwo określonym jednostkom samorządu terytorialnego. Są to zadania własne oraz zleczone przez organy administracji rządowej. Posiadają oni zróżnicowany zakres praw i obowiązków, a co za tym idzie zróżnicowany zakres odpowiedzialności.

Najważniejsze stanowiska obsadzone są na podstawie wyboru. Z wyboru pochodzą: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu wojewódz-

twą, starostą, wicestarostą i pozostali członkowie zarządu powiatu, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu. Powołanie zaś jest aktem administracyjnym, na mocy którego powierza się określonym kandydatom określone stanowisko, a co za tym idzie nawiązuje się stosunek pracy. Z powołania pochodzi: zastępca wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, skarbnik gminy, powiatu, województwa. Umowa o pracę stanowi najpopularniejszą formę zatrudnienia pracowników samorządowych. Dotyczy ona pozostałych pracowników samorządowych. Wyróżnić można umowę zawartą na czas określony lub na czas nieokreślony. Do pracowników samorządowych w zakresie zatrudnienia pracowników samorządowych zastosowanie znajduje Kodeks pracy oraz przepisy ustaw szczególnych, w szczególności ustawa o pracownikach samorządowych.

Na zakończenie trzeba również podkreślić, że od danego stanowiska zależy nie tylko forma nawiązania stosunku pracy czy też wymagania kwalifikacyjne, stawiane pracownikowi samorządowemu, ale również zasady naboru na dane miejsce pracy. W polskim porządku prawnym występuje więc zróżnicowany nabór na stanowiska urzędnicze. W inny sposób będzie się dokonywać naboru na stanowisko urzędnicze, a w inny sposób na stanowisko wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta.

¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 902.

² A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Rzeszów-Przemyśl 2014, s. 346.

³ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 93-94.

⁴ M. Barzycka-Banaszczyk, *Prawo pracy*, Warszawa 2015, s. 45.

⁵ S. Samol, *Umowne i pozaumowne podstawy nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania* [w:] *Prawo pracy*, red. Z. Niedbała, Warszawa 2012, s. 88.

⁶ M. Kasprzak, *Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia, wzory dokumentów*, Warszawa 2010, s. 21.

⁷ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 78.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1979 r., I PR 93/79.

⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r – Kodeks pracy, Dz.U. z 2014, poz. 1502, z późn. zm.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00.

¹¹ L. Florek, T. Zieliński, op. cit., s. 77.

¹² S. Samol, *Umowne i pozaumowne...*, s. 85-86.

¹³ L. Florek, T. Zieliński, op. cit., s. 77.

¹⁴ E. Ura, *Prawo...*, s. 108.

¹⁵ M. Kasprzak, *Pracownicy samorządowi...*, s. 24.

¹⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04.

- ¹⁷ S. Samol, *Umowne i pozaumowne...*, s. 79.
- ¹⁸ <http://www.infor.pl/prawo/praca/umowa-o-prace/270533,Nawiazanie-stosunku-pracy-przez-pracownika-samorzadowego.html> [dostęp: 11.02.2016].
- ¹⁹ M. Kasprzak, *Pracownicy samorządowi...*, s. 25.
- ²⁰ S. Samol, *Umowne i pozaumowne...*, s. 81.
- ²¹ Ibidem, s. 82.
- ²² M.B. Rycak, *Umowne stosunki pracy. Powstanie, treść i rodzaje umów o pracę* [w:] *Prawo pracy – repetytorium*, red. M. Barbara-Rycak, E. Wronikowska, A. Rycak, Warszawa 2012, s. 82.
- ²³ Ibidem, s. 28.
- ²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2014 r., I PK 308/13. Zob. omówienie w: *Najważniejsze orzecznictwo 2014 – prawo pracy i ZUS*, oprac. M. Culepa et alt., Warszawa 2015, s. 13.
- ²⁵ http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne_sekretarz/139534/Tylko-zastępcza--Wykonywanie-obowiazkow-to-nie-stanowisko---przypomina-NIK [dostęp: 11.02.2016].
- ²⁶ S. Samol, *Umowne i pozaumowne...*, s. 83.
- ²⁷ M.B. Rycak, *Umowne stosunki pracy...*, s. 82.
- ²⁸ S. Samol, *Umowne i pozaumowne...*, s. 83.
- ²⁹ L. Florek, T. Zieliński, op. cit., s. 75.
- ³⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 16 września 2010 r., V Pa 88/10.
- ³¹ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 23 września 2014 r., III PZP 2/14 Zob. omówienie w: *Najważniejsze orzecznictwo 2014 – prawo pracy i ZUS*, op. cit., s. 14.
- ³² A. Kisielewicz, *Prawo pracy...*, s. 355.

Bibliografia

Literatura

- Barzycka-Banaszczyk M., *Prawo pracy*, Warszawa 2015.
- Florek L., Zieliński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Kasprzak M., *Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia, wzory dokumentów*, Warszawa 2010.
- Kisielewicz A., *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Rzeszów-Przemyśl 2014.
- Najważniejsze orzecznictwo 2014 – prawo pracy i ZUS*, oprac. M. Culepa et alt., Warszawa 2015.
- Rycak M. B., *Umowne stosunki pracy. Powstanie, treść i rodzaje umów o pracę* [w:] *Prawo pracy – repetytorium*, pod red. M. B. Rycak, E. Wronikowska, A. Rycak, Warszawa 2012.
- Samol S., *Umowne i pozaumowne podstawy nawiązania stosunku pracy* [w:] *Prawo pracy*, red. Z. Niedbała, Warszawa 2012.
- Ura E., *Pojęcia „urzędnik państwowy” i „pracownik samorządowy”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego. Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2014, poz. 1502, z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 902.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04.
Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2014 r., III PZP 2/14.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1979 r., I PR 93/79.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2013 r., II PK 149/12.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2014 r., I PK 308/13.
Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 16 września 2010 r., V Pa 88/10.

Internet

<http://www.infor.pl/prawo/praca/umowa-o-prace/270533,Nawiazanie-stosunku-pracy-przez-pracownika-samorzadowego.html>
http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne_sekretarz/139534/Tylko-zastępcza—Wykonywanie-obowiazkow-to-nie- stanowisko---przypomina-NIK

Mgr Monika Hetz: absolwentka studiów II stopnia na kierunku Administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Zainteresowania: prawo administracyjne. E-mail: monia-.hetz@interia.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,75

@article{Hetz_2016, title={Formy zatrudnienia pracowników samorządowych}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Hetz, Monika}, year={2016}, pages={101-114}}

Barzycka-Banaszczyk, M. 2015. *Prawo pracy*. Warszawa.

Florek L., Zieliński, T. 2010. *Prawo pracy*. Warszawa.

Kasprzak, M. 2010. *Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia, wzory dokumentów*, Warszawa.

Kisielewicz, A. 2014. *Prawo pracy i prawo urzędnicze*. Rzeszów-Przemysł.

Rycak, M.B. 2012. *Umowne stosunki pracy. Powstanie, treść i rodzaje umów o pracę* In *Prawo pracy – repetytorium*, ed. by M.B., Rycak, E., Wronikowska and A., Rycak. Warszawa.

Samol, S. 2009. *Umowne i pozaumowne podstawy nawiązania stosunku pracy* In *Prawo pracy*, ed. by Z., Niedbała. Warszawa.

Ura, E. 1996. „Pojęcia urzędnik państwowy i pracownik samorządowy”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego. Studia Iuridica* 32.

Ura, E. 2011. *Prawo urzędnicze*. Warszawa.



Daniel Knaga, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej

The subject of the review in proceeding with a constitutional complaint

przesłanie tekstu: 29 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 28 marca 2016 r.,

recenzja: 18 kwietnia 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lipca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w skardze konstytucyjnej należy określić przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Dlatego tak istotne jest określenie znaczenia terminów „ustawa” oraz „inny akt normatywny”.

Słowa kluczowe: skarga konstytucyjna, Trybunał Konstytucyjny

Abstract

In accordance with article 65 paragraph 1 point 1 The Constitutional Tribunal Act of 25 June 2015, a constitutional complaint shall specify the subject of review – a provision of a statute or another normative act upon which basis a court or a public administration authority has made a final decision on the complainant's freedoms, rights or obligations specified in the Constitution, and with regard to which the complainant requests the Tribunal to determine non-conformity to the Constitution. In this article I try to determine the meaning of terms „statute” and „another normative act”.

Keywords: constitutional complaint, The Polish Constitutional Tribunal Act

Przedmiot polskiego modelu skargi konstytucyjnej charakteryzuje się wąskim zakresem¹. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji² w drodze skargi można domagać się zbadania konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w ustawie zasadniczej. Sformułowanie to powtarza w zasadzie

art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym³, zgodnie z którym „w skardze należy określić przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „skarga konstytucyjna dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innych aktów normatywnych, nie zaś indywidualnych rozstrzygnięć w konkretnej sprawie”⁴.

Pojęcie „ustawy” w doktrynie nie budzi wątpliwości. Przyjmuje się, że jest to akt o charakterze normatywnym (generalno-abstrakcyjny), uchwalany przez parlament, zajmujący po Konstytucji najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego, o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, dochodzący do skutku w szczególnej procedurze (w podstawowym zakresie unormowanej w ustawie zasadniczej)⁵. Kontroli Trybunału w trybie skargi konstytucyjnej podlegają również inne akty mające moc równą ustawie, zwane przez niektórych autorów ustawami w znaczeniu materialnym⁶. W polskim porządku prawnym zaliczamy do nich rozporządzenia z mocą ustaw wydawane przez Prezydenta RP w warunkach przewidzianych w art. 234 Konstytucji⁷ oraz „inne akty ustawodawcze wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji, które miały moc prawną równą mocy prawnej ustawy” (art. 4 ustawy o TK). Według przeważającej części przedstawicieli nauki są nimi w szczególności: dekrety z mocą ustawy wydawane przez Radę Państwa w latach 1952–1989, dekrety z mocą ustawy wydawane przez PKWN, a potem przez Radę Ministrów w latach 1944–1952, dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej wydawane na podstawie art. 55–57 i art. 63 ust. 1 Konstytucji z 1935 roku, rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP na mocy „noweli sierpniowej” z 1926 roku⁸. Do tej kategorii niektórzy zaliczają również: akty władz emigracyjnych w czasie II wojny światowej, dekrety Naczelnika Państwa z okresu od listopada 1918 roku do lutego 1919 roku oraz akty państw zaborczych, jeżeli zachowują jeszcze moc obowiązującą⁹.

Przedmiotem skargi nie mogą zostać uczynione ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 Konstytucji) oraz ustawy na podstawie, których mogą zostać przekazane kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej (art. 90 Konstytucji) z uwagi na to, że mają one charakter jedynie upoważniający. Nie kształtują natomiast żadnych praw podmiotowych po stronie skarżącego. W związku z tym nie mogą być podstawą orzeczenia sądu lub innego organu administracji publicznej¹⁰. Również ustawa budżetowa (lub prowizorium budżetowe) ze względu na brak normatywnego charakteru nie może stać

się przedmiotem skargi konstytucyjnej¹¹. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2001 roku w sprawie o sygnaturze akt K 35/00 wskazał, że treść materialną ustawy budżetowej stanowią z reguły normy planowe „skonkretyzowane czasowo i kwotowo”, nie zaś normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym¹². Podobnie Teresa Dębowska-Romanowska stwierdziła, że ustawa budżetowa ma charakter dyrektywny, tzn. że jest „zbiorem zagregowanych, konkretnych norm powinnościowego zachowania, wiążących jej wykonawców – adresatów”¹³.

Zasadnicza wątpliwość wiąże się z rozumieniem pojęcia „inny akt normatywny” użytym w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Chodzi w szczególności o to, czy pojęcie to ma charakter autonomiczny względem art. 188 Konstytucji. Zgodnie z punktami 1-3 tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach konstytucyjności ustaw, umów międzynarodowych oraz innych przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe.

W teorii prawa wskazuje się na materialne określenie „aktu normatywnego”. Przyjmuje się, że jest to akt wydany przez organ władzy publicznej na mocy innych przepisów. Składa się z przepisów prawa, na podstawie których można konstruować normy prawne¹⁴. Decydujące znaczenie dla rozróżnienia aktu normatywnego należy przypisać jego treści, bez względu na nazwę, formę oraz podstawę i sposób wydania. Elementy te będą miały jednak znaczenie dla oceny konstytucyjności bądź legalności tego aktu¹⁵.

Również Trybunał Konstytucyjny przyjmuje materialną definicję aktu normatywnego¹⁶, uznając, że rozstrzygające znaczenie jako kryterium oceny jego normatywności ma treść, a nie forma aktu¹⁷. Trybunał stanął na stanowisku, że „jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie wolno wyłączyć ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela”¹⁸. Według niego w takich sytuacjach należy zastosować „swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw lub wolności jednostki. W przeciwnym bowiem wypadku, przy ogromnej współcześnie liczbie takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności”¹⁹.

Materialna definicja aktu normatywnego (każdy akt zawierający normy generalno-abstrakcyjne) konsekwentnie przyjmowana w orzecznictwie Trybunału, przemawia za nadaniem przedmiotowi skargi konstytucyjnej odmiennego charakteru, w tym sensie, że skarga ma autonomiczną podstawę konstytucyjną, ponieważ przedmiot kontroli w tym trybie odrywa się od ogólnej kompetencji Trybunału, o której mowa w art. 188 Konstytucji.

Trafny wydaje się pogląd zgodnie, z którym ustrojodawca w punkcie 5 tego przepisu ustawy zasadniczej wymienia rozpoznawanie skarg konstytucyjnych jako odrębne uprawnienie Trybunału. Oznacza to, że pojęciu „inny akt normatywny”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 należy przypisać szersze znaczenie niż jest to określone w art. 188 Konstytucji pkt 1-3 Konstytucji. Znaczenie to powinno odpowiadać materialnej definicji aktu normatywnego.

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przedmiot skargi konstytucyjnej ustalany był zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. W praktyce wątpliwości pojawiły się na tle dopuszczalności objęcia skargą aktów prawa miejscowego i ratyfikowanych umów międzynarodowych, a po akcesji Polski do Unii Europejskiej zaczęto rozważać kwestię występowania ze skargą na akty prawa wspólnotowego²⁰.

Jeżeli chodzi o akty prawa miejscowego, to należy wskazać, że mają one z natury rzeczy ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania. Zarazem przepisy te zostały zaliczone przez ustrojodawcę w art. 87 ust. 2 Konstytucji do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Mogą być, więc adresowane do wszelkich lokalnych podmiotów, kształtując ich prawa i obowiązki²¹. Akty prawa miejscowego ustanawiają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Obecne ustawodawstwo przewiduje istnienie dwóch typów aktów prawa miejscowego o powszechnie obowiązującym charakterze. Pierwszym z nich są przepisy wykonawcze do odrębnych ustaw, dla których konieczne jest istnienie upoważnienia zawartego w ustawie, wskazującego organ władzy lokalnej władny do ustanowienia takiego przepisu i materii, która ma zostać uregulowana. Drugim natomiast są przepisy porządkowe²², wydawane wyłącznie jeżeli jest to niezbędne dla ochrony zdrowia lub życia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, w kwestiach, które dotychczas nie zostały uregulowane w ustawach lub innych powszechnie obowiązujących przepisach²³.

Zagadnienie możliwości uczynienia aktów prawa miejscowego przedmiotem skarg konstytucyjnych jest sporne w nauce prawa konstytucyjnego. Przeciwnicy tej koncepcji kwestionują w szczególności autonomiczny charakter aktu normatywnego, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wskazują, że swoistą normą kompetencyjną dla Trybunału jest art. 188 Konstytucji. Wobec czego, Trybunał nie może orzekać w sprawie konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych, ale jedynie w tym przepisie wymienionych²⁴. Zgodnie z tym stanowiskiem przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie ustawy i akty normatywne centralnych organów państwa²⁵. Ponadto sądowa kontrola legalności aktów prawa miejscowego przewidziana jest w art. 184 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne orzekają „o zgodności

z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Według Zdzisława Czeszejko-Sochackiego kontrola ta w praktyce wykracza poza ramy określone w wymienionym przepisie ustawy zasadniczej, ponieważ w przypadku niekonstytucyjności aktu prawa miejscowego sąd administracyjny może w ramach kontroli konkretnej zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału lub w ramach kontroli incydentalnej odmówić zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu²⁶. Z poglądem tym nie zgadza się Ferdynand Rymarz, którego zdaniem nieracjonalne byłoby odmówienie prawa do skargi konstytucyjnej w ramach konstytucyjności aktów prawa miejscowego, skoro prawo takie przysługuje NSA w postaci pytania prawnego²⁷. Następnie formułuje tezę, według której nielogiczne byłoby powołanie do życia instytucji gwarantującej ochronę podstawowych praw i wolności, jednocześnie zawężając jest zakres do kontroli konstytucyjności prawa wydawanego przez centralne organy państwowe. Wyłączenie badania konstytucyjności prawa miejscowego jako istotnego segmentu obowiązującego prawa na danym terenie byłoby sprzeczne z celem skargi konstytucyjnej²⁸. Inni autorzy zwracają uwagę na brak „przesłanek do wyłączenia spod skargi konstytucyjnej pewnych aktów z uwagi na ich formę, a tym bardziej terytorialny zasięg obowiązywania. *A contrario* – użycie określenia «akt normatywny» może być zasadnie odczytane jako intencja objęcia kontrolą Trybunału Konstytucyjnego (dokonaną z inicjatywy obywateli) wszystkich form prawotwórstwa regulujących sytuacje prawną jednostek"²⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem skargi na naruszenie praw i wolności gwarantowanych ustawą zasadniczą mogą zostać uczynione akty prawa miejscowego, „o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne"³⁰. Jednocześnie stwierdził, że „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem «innego aktu normatywnego»"³¹.

W sprawie o sygnaturze akt SK 42/02, Trybunał wykluczył możliwość badania konstytucyjności planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego o szczególnym charakterze. Przyczyną takiego wyłączenia była „wielostronność" i „wielokrotność" stosowania planów, co powoduje, że mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa³².

Posługując się materialnym kryterium aktu normatywnego oraz koncepcją autonomicznej interpretacji pojęcia „innego aktu normatywnego” użytego w art. 79 ust. 1 w stosunku do art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, można uznać, że również akty prawa wewnętrznego wchodzą w zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej, jeżeli zawierają normy generalno-abstrakcyjne. Także Trybunał potwierdza możliwość kontroli w trybie skargowym m.in. kodeksu etyczno-zawodowego³³, uchwał, wytycznych, pism okólnych, czy obwieszczeń, o ile zawierają treść normatywną. Jednocześnie opowiada się za szerokim katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego wykraczającym poza akty, o których mowa w art. 87 Konstytucji³⁴. W nauce nie wyklucza się możliwości zaliczenia do tego katalogu również układów zbiorowych prawa pracy oraz niektórych postanowień regulaminów parlamentarnych³⁵.

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencję badania zgodności umów międzynarodowych z ustawą zasadniczą. Ustrojodawca nie wyróżnia umów ratyfikowanych i nieratyfikowanych. W związku z czym można przyjąć, że kognicji Trybunału podlegają wszystkie umowy międzynarodowe. O ile nie ma wątpliwości, że kontrola tych aktów może nastąpić w trybie wniosków i pytań prawnych³⁶, o tyle nie jest jasne, czy mogą stać się one przedmiotem skargi konstytucyjnej. Kwestia ta pozostaje w doktrynie sporna.

Przeciwnicy koncepcji uznania umów międzynarodowych za przedmiot skargi, wskazują na ich naturę prawną. Mimo, że po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stają się one częścią krajowego porządku prawnego, to jednak nie przekształcają się zarazem w akty normatywne organów państw³⁷. Ich zdaniem za wyłączeniem z zakresu przedmiotowego skargi umów międzynarodowych przemawia również brak autonomicznego charakteru aktu normatywnego, o którym mowa w art. 79 ust. 1 w stosunku do art. 188 Konstytucji. Taka interpretacja czyniłaby przedmiotem kontroli w trybie skargowym wyłącznie ustawy i akty wydawane przez centralne organy państwa³⁸. Ci sami prawnicy nie wykluczają jednocześnie możliwości oparcia ostatecznego orzeczenia na normach prawa międzynarodowego³⁹. Według rozważań Małgorzaty Masternak-Kubiak odnoszących się do treści poprzedniej ustawy o TK, regulacja ta wskazywała na wąskie rozumienie pojęcia „aktu normatywnego”, odnoszące się jedynie do aktów stanowionych przez organy władzy publicznej. Świadczyć miały o tym postanowienia wyodrębnionej części rozdziału drugiego zatytułowanej „Postępowanie o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych i aktów normatywnych z Konstytucją oraz w sprawie pytań prawnych”. Autorka argumentowała, że zarówno kryteria kontroli, jak i krąg uczestników jest w zasadzie inny niż w postępowaniu skargowym. Taka wykładnia zmierza jej zdaniem do wyłączenia umów międzynarodowych

z zakresu przedmiotowego skargi⁴⁰. Nie sposób zgodzić z tym stanowiskiem. Przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁴¹ regulujące tryb postępowania, dotyczące orzekania w sprawie zgodności umów międzynarodowych z ustawą zasadniczą, wskazywały na pewne odrębności w ramach trybu inicjowanego wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną⁴². Podyktowane one były szczególnym charakterem tej kontroli. Zaprezentowana przez autorkę wykładnia, zmierzająca do wyłączenia umów międzynarodowych z przedmiotu kontroli w postępowaniu skargowym „budzić może poważne wątpliwości wiążące się najogólniej z realizacją podstawowych funkcji skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw”⁴³. Obecnie obowiązująca ustawa o TK nie zawiera wyodrębnionej części rozdziału o tym samym tytule.

Inni komentarzy wskazują, że bezpośrednie stosowanie umów międzynarodowych (art. 91 ust. 1 Konstytucji) powoduje, że mogą być one podstawą orzeczeń sądów i organów administracji publicznej. W takiej sytuacji zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw może dotyczyć bezpośrednio tej umowy. Wyłączenie umów międzynarodowych z zakresu przedmiotowego skargi stworzyłoby „wyraźną lukę w ochronie konstytucyjnych praw i wolności przed ich naruszeniem ze strony organów władzy publicznej”⁴⁴.

Trybunał stanął na stanowisku dopuszczalności objęcia kontrolą umowy międzynarodowej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, gdy ma ona normatywny charakter⁴⁵ oraz gdy była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego⁴⁶.

Jeśli chodzi o możliwość kwestionowania aktów prawa wspólnotowego (tzw. prawa pierwotnego i wtórnego) w drodze skargi konstytucyjnej, to w literaturze nie ma jednolitego stanowiska w tej kwestii. Normy prawa pierwotnego, na które składają się traktaty zawierane przez państwa członkowskie, z prawnego punktu widzenia są umowami międzynarodowymi. Dlatego podlegają ogólnemu reżimowi kontroli konstytucyjności ratyfikowanych umów międzynarodowych⁴⁷. Stanowisko to potwierdza Trybunał Konstytucyjny, który uznaje, że zakres jego kognicji nie ulega ograniczeniu lub zróżnicowaniu w zależności od trybu związania umową czy też trybu wyrażenia zgody na jej ratyfikację. Trybunał zachowuje kompetencję do kontroli umowy międzynarodowej nawet wówczas, gdy zgoda na jej ratyfikację wyrażona została w drodze referendum⁴⁸. Kognicja ta obejmuje również umowy międzynarodowe wchodzące w skład systemu prawa wspólnotowego, które zostały zawarte jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej⁴⁹.

Natomiast jeśli chodzi o akty prawa stanowionego w ramach organizacji międzynarodowych (prawo wtórne), to w literaturze zwraca się uwagę, że nie mają one statusu umowy międzynarodowej w związku z czym nie są objęte kontrolą konstytucyjności, której

zakres normuje art. 188 Konstytucji Zwłaszcza, że prawo wspólnotowe podlega wyłącznej kompetencji do interpretacji Trybunałowi Sprawiedliwości UE⁵⁰. Leszek Garlicki wskazał, że problem konstytucyjności tego prawa byłby praktycznie nieistotny, gdyby sądy i organy administracji publicznej odmawiały stosowania ustaw krajowych w razie ich kolizji z prawem wspólnotowym oraz kierowały do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁵¹ pytania prejudycjalne o wykładnię tego prawa. Jednak jak sam stwierdził, nie można wykluczyć, iż wtórne prawo UE mieści się w ogólnych pojęciach „przepisu prawa” (art. 188 pkt 3 Konstytucji) lub „aktu normatywnego” (art. 193 i art. 79 ust. 1 Konstytucji)⁵².

Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowanie konstytucyjności aktów prawa pochodnego UE jest niedopuszczalne w trybie kontroli abstrakcyjnej (zainicjowanej wnioskiem lub pytaniem prawnym). Określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji katalog aktów normatywnych podlegających kognicji Trybunału nie obejmuje bowiem aktów stanowionych przez organizację międzynarodową lub jej organ⁵³. Jednakże kontrola konstytucyjności aktów prawa pochodnego UE nie jest wykluczona w trybie skargi konstytucyjnej. Przyjmowana przez Trybunał koncepcja autonomicznej interpretacji pojęcia „aktu normatywnego” użytego w art. 79 ust 1 w stosunku do art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wskazuje na szerszy zakres przedmiotowy aktów, które mogą być kwestionowane w trybie skargowym. Zakres ten obejmuje nie tylko akty wydawane przez organy polskie, ale również akty pochodzące od organizacji międzynarodowej lub jej organu. Odnosi się to w szczególności do rozporządzeń unijnych, które obowiązują i są stosowane bezpośrednio. Każdorazowo należy wykazać jednak, że rozporządzenie UE lub jego przepis stanowiły rzeczywistą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego⁵⁴. Ponadto dopuszczalność poddania aktu prawa wtórnego kontroli w trybie skargi konstytucyjnej wymaga od skarżącego dochowania szczególnego, kwalifikowanego, obowiązku w zakresie wykazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Musi on uprawdopodobnić, że kwestionowany akt prowadzi do istotnego obniżenia poziomu ochrony praw i wolności w stosunku do poziomu ochrony gwarantowanej przez Konstytucję⁵⁵. Wypracowane przez Trybunał rozwiązania odpowiadają standardom niemieckim. Tamtejszy sąd konstytucyjny posiada kompetencję do badania zgodności prawa wspólnotowego z ustawą zasadniczą tylko jeżeli skarżący udowodni, że poziom danego prawa na szczeblu wspólnotowym obniżył się od czasu wydania orzeczenia *Solange II* w taki sposób, że jest niższy niż standard gwarantowany przez Ustawę Zasadniczą RFN⁵⁶.

Skutkiem orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności określonych przepisów jest utrata ich mocy obowiązującej. Takiego skutku nie mogłoby wywoływać ewentualne stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą umowy międzynarodowej lub aktu prawa

pochodnego UE. Na przeszkodzie realizacji orzeczenia Trybunału o niezgodności umowy międzynarodowej stoi zasada *pacta sunt servanda*. Z kolei o ważności aktów prawa pochodnego orzeka wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. W takiej sytuacji wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógłby jedynie prowadzić do pozbawienia niekonstytucyjnego aktu możliwości stosowania przez organy polskie oraz wywierania skutków prawnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosowanie takiego aktu na polskim terytorium uległoby zatem zawieszeniu⁵⁷.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W praktyce istnieje zatem możliwość oparcia orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej wyłącznie na normach ustawy zasadniczej⁵⁸. Tym bardziej nie można wykluczyć sytuacji, w której w drodze orzekania zostanie ona błędnie zinterpretowana. W taki przypadku nie jest jednak możliwe zaskarżenie treści konkretnego przepisu Konstytucji z innym unormowaniem ustawy zasadniczej. Doprowadziłoby to do poziomego badania konstytucyjności norm prawnych, a ustawa zasadnicza nie może być obiektem kontroli Trybunału w żadnej z jej form⁵⁹.

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić należy, że wątpliwości wśród przedstawicieli nauki związane z próbą wyodrębnienia katalogu aktów normatywnych podlegających kontroli w trybie skargowym powodują, że niezbędne jest w tym zakresie posłużenie się orzecznictwem Trybunału. Polski sąd konstytucyjny konsekwentnie posługuje się materialnym kryterium aktu normatywnego oraz koncepcją autonomicznej interpretacji pojęcia „innego aktu normatywnego” użytego w art. 79 ust 1 w stosunku do art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Skutkiem czego jest dopuszczenie do merytorycznego rozpoznania w trybie skargi konstytucyjnego (przy spełnieniu pozostałych przesłanek) każdego aktu zawierającego normy generalne i abstrakcyjne⁶⁰, będącego jednocześnie podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach gwarantowanych ustawą zasadniczą. W konsekwencji Trybunał dopuszcza możliwość wniesienia skargi nie tylko na przepisy wydawane przez centralne organy państwa, ale również na akty prawa miejscowego i wewnętrznego oraz na umowy międzynarodowe i akty prawa wtórnego UE.

Warto zadać pytanie, czy na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić cały akt normatywny czy konkretny przepis lub przepisy wskazane przez skarżącego. Przyjmuje się, że podstawą orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej są dokładnie oznaczone przepisy, dlatego zakwestionowanie konstytucyjności całego aktu normatywnego w drodze skargi spowoduje naruszenie jej konstytucyjnej konstrukcji⁶¹ oraz przeniesienie ciężaru skonkretyzowania właściwego przedmiotu na Trybunał.

Nie wyklucza się natomiast zaskarżenia całego aktu normatywnego, gdyby zarzut niekonstytucyjności dotyczył braku kompetencji organu lub naruszenia procedury jego wydania⁶².

Przedmiotem kontroli Trybunału są normy prawne o charakterze generalno-abstractyjnym wyinterpretowane z treści zaskarżonych przepisów⁶³. W postępowaniu skargowym obowiązkiem skarżącego jest zakwestionowanie każdego z przepisów składającego się na normę prawną⁶⁴. Według Trybunału „tak określony przedmiot skargi determinuje również cel korzystania z tego środka ochrony praw i wolności. Jest nim eliminacja z systemu obowiązującego prawa normy prawnej, której niezgodność z Konstytucją stwierdzi Trybunał”⁶⁵.

Przedmiotem skargi nie mogą być wyłącznie przepisy odsyłające, ponieważ same w sobie nie kształtują po stronie skarżącego żadnych praw podmiotowych. Ze względu na cel i skutki kontroli konstytucyjności określonej normy prawnej (wyeliminowanie z porządku prawnego przepisu uznanego za niekonstytucyjny), niezbędne jest precyzyjne wskazanie przepisów, z których dana norma wynika, zwłaszcza wtedy gdy są to przepisy odsyłające⁶⁶. Przepis odsyłający jest bowiem niekompletny i sam nie tworzy normy prawnej, lecz wymaga „uzupełnienia” przez przepis odesłania, który dopiero wzięty łącznie z przepisem odsyłającym daje poszukiwaną regułę zachowania się⁶⁷.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK utrata mocy obowiązującej kwestionowanego aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem wyroku przez Trybunał rodzi konieczność umorzenia postępowania. W praktyce, jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji, powstał problem z przepisami, które zostały uchylone, jednak nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu ustawy o TK. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, zgodnie z którym o utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis nie może już być podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa. Możliwość zastosowania przepisu uchylonego nie może być jednak utożsamiana z każdą sytuacją, w której organy państwowe powołują się na ten przepis⁶⁸. Na skutek nowelizacji ustawy o TK z 2000 roku dodano przepis, w myśl którego postępowanie przed TK nie ulega umorzeniu, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Powyższa regulacja znalazła się również w obecnej ustawie o TK, w art. 77 ust. 4. Badając, czy występuje warunek z tego unormowania, Trybunał ustala czy między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności zachodzi związek odpowiadający trzem warunkom: po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem

przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ten przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie, ewentualna eliminacja tego przepisu będzie stanowić skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej⁶⁹. Dodatkowo w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wątpliwości co do zastosowania art. 77 ust. 4 ustawy o TK, Trybunał rozstrzyga zgodnie ze swoistym domniemaniem potrzeby dokonania kontroli norm w celu ochrony naruszonych wolności lub praw⁷⁰.

W myśl art. 50 ustawy o TK „Trybunał, orzekając jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej”. Nie może zatem orzekać o przepisach niewskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie ani nie może z własnej inicjatywy rozszerzać lub uzupełniać przedmiotu kontroli⁷¹. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się jednak zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy (materia), a nie jej oznaczenie. W konsekwencji Trybunał dopuszcza możliwość takiej interpretacji skargi konstytucyjnej (również wniosku i pytania prawnego), która daje pierwszeństwo intencji i istocie skargi, nie zaś dosłownemu sformułowaniu w *petitum*, jeżeli jest ono niezręczne czy nieadekwatne do istoty zgłoszonych zarzutów. Ostatecznie Trybunał może poddać kontroli wszystkie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, z których wynika kwestionowana treść normatywna, mimo, że skarżący powołał jedynie część z nich⁷². Orzecznictwo TK odnosi powyższe założenia nie tylko do przedmiotu kontroli, lecz także do jej wzorców (podstawy kontroli)⁷³.

Do kompetencji Trybunału należy ocena zgodności aktów prawnych z Konstytucją. Nie może on orzekać o stosowaniu prawa, ani oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie jest sądem prawa, nie zaś sądem faktów⁷⁴. W związku z czym pojawia się pytanie czy w przypadku naruszenia praw i wolności gwarantowanych ustawą zasadniczą poprzez niekonstytucyjną interpretację normy, będącej podstawą orzeczenia lub decyzji, podmiot, który doznał tego naruszenia zostanie pozbawiony ochrony prawnej. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjął, że może kontrolować konstytucyjność treści przepisu uzyskaną w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej (powtarzalnej) wykładni sądowej. Przy spełnieniu tych przesłanek może bowiem dojść do stanu, w którym kontrolowanym normom nadane zostaje trwale niekonstytucyjne znaczenie⁷⁵. Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze⁷⁶. Jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest

kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana zdanego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką⁷⁷. Obowiązek wykazania istnienia takiej stałej, powszechnej i powtarzalnej wykładni zaskarżonego przepisu spoczywa na skarżącym.

Wyznaczenie ram dopuszczalnej swobody regulacyjnej ustawodawcy powiązane jest także z kwestią orzekania przez Trybunał w zakresie tzw. pominięć prawodawczych (ujmowanych niekiedy jako „względne zaniechania prawodawcze”). Jest to sytuacja, w której zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego, co ustawodawca w danym akcie pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować⁷⁸. Niepełny zakres unormowania może dotyczyć zarówno strony podmiotowej⁷⁹, jak i przedmiotowej⁸⁰. Od regulacji fragmentarycznej i niepełnej – pominięcia prawodawczego, należy odróżnić sytuację braku uregulowania danej materii – zaniechania ustawodawczego. W tym ostatnim przypadku zarzuty skargi zmierzają w istocie do wykazania, że ustawodawca nie wydał określonego aktu ustawodawczego, choć obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Trybunał wskazał, że wykreowanie nowej normy prawnej następuje w drodze aktu stanowienia prawa. Ona sama nie może uzupełniać stanu prawnego o normy, które czyniłyby zadość postulatowi zgłoszonym przez skarżącego⁸¹. Odróżniając obie sytuacje Trybunał podkreślił, że jedynie w przypadku istnienia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej daleko idącego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostających poza jego regulacją można mówić o pominięciu ustawodawczym⁸². W postanowieniu z dnia 11 grudnia 2002 roku, Trybunał dokonał swoistego testu, uznając, że z pominięciem mamy do czynienia wówczas, gdy po dodaniu do kwestionowanej normy treści postulowanej przez skarżącego, otrzymamy tą samą normę o poszerzonej zawartości podmiotowej lub przedmiotowej. Z kolei, gdy dodana treść zmieni charakter przepisu, wówczas dojdzie do luki normatywnej w postaci zaniechania ustawodawczego⁸³. Orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje nie powoduje utraty jego mocy obowiązującej, ale jest adresowanym do ustawodawcy potwierdzeniem – wynikającym z Konstytucji – obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych⁸⁴.

Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego, niezbędne jest rozstrzygnięcie, czy sformułowany przez skarżącego zarzut w istocie dotyczy normy prawnej, czy praktyki stosowania prawa przez powołane do tego organy. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadzą one do niekonstytucyjnych skutków⁸⁵. Podczas rekonstrukcji normy prawnej konieczne jest nie tylko uwzględnienie brzmienia przepisu, z którego jest

wyprowadzana, ale i jej systemowego uwarunkowania, poglądów doktryny oraz ukształtowanej w tej materii linii orzeczniczej. Jeżeli skarżący sprowadzi swoje zarzuty wyłącznie do jednostkowego sposobu, w jaki organ orzekający w jego sprawie zastosował zakwestionowaną regulację prawną, Trybunał może przyjąć, że skarga konstytucyjna jest próbą zakwestionowania orzeczenia, nie zaś aktu normatywnego, będącego jego podstawą⁸⁶.

¹ Rozwiązania takie przyjęły również Rosja, Belgia, Słowenia oraz Słowacja. Z kolei ujęcie szerokie skargi na naruszenie praw i wolności gwarantowanych ustawą zasadniczą prezentowane jest w Niemczech, Austrii, Czechach, Hiszpanii i Albanii.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 106, z późn. zm.

⁴ Wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01.

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 129.

⁶ Zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 118.

⁷ Przepis przewiduje możliwość wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustaw na wniosek Rady Ministrów tylko w trakcie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na pierwsze posiedzenie. Rozporządzenia te następnie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

⁸ Zob. *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 1999, s. 251; L. Jamróz, op. cit., s. 118-119; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2008, s. 172; J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 87.

⁹ *Komentarz...*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 252.

¹⁰ Ustawy, o których mowa w art. 89 i 90 Konstytucji mogą natomiast być przedmiotem kontroli w trybie wniosków i pytań prawnych. Materialna zgodność takiego aktu z ustawą zasadniczą stanowi warunek konieczny uchwalenia zgodnej z Konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. W wypadku podniesienia przez podmiot inicjujący postępowanie zarzutów dotyczących naruszenia trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, kontrola dokonywana przez Trybunał ogranicza się do ustalenia, czy umowa międzynarodowa lub inny akt prawa pierwotnego UE prowadzą do „przeniesienia kompetencji”, i czy dokonano wyboru prawidłowego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, z zachowaniem ograniczeń oraz wymagań wynikających z art. 90 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12).

¹¹ Ustawa budżetowa zasadniczo składa się z dwóch części: „artykułowej” oraz rachunkowej (tabelarycznej).

¹² OTK ZU 2001, Nr 6, poz. 167.

¹³ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 132.

- ¹⁴ *Wstęp do prawoznawstwa*, red. A. Jamróz, Białystok 2007, s. 53. Norma prawna zawsze ma charakter generalny (nie jest skierowana do jednego, ściśle oznaczonego adresata, ale do grupy podmiotów określonych przy pomocy nazwy rodzajowej) i abstrakcyjny (dotyczy powtarzalnych zachowań, wielokrotnego, uniwersalnego zastosowania).
- ¹⁵ *Komentarz...*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 31.
- ¹⁶ Materialne pojmowanie aktu normatywnego TK przyjął jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji konstytucyjnej, zob. np. orzeczenia TK z dnia 7 czerwca 1988 r., sygn. U 15/88; z dnia 4 lutego 1991 r., sygn. U 2/90; z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92; z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96 oraz postanowienie TK z dnia 25 września 1989 r., sygn. U 5/89.
- ¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98.
- ¹⁸ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01.
- ¹⁹ Ibidem.
- ²⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 834.
- ²¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 137.
- ²² Upoważnienie do ich wydania znajduje się w ustawach o poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz w ustawach o administracji rządowej w województwie. Kompetencje do ich wydawania przysługują: na szczeblu gminy i powiatu – samorządowym organom stanowiącym (w wypadkach niecierpiących zwłoki – organom wykonawczym), na szczeblu województwa – tylko wojewodzie jako terenowemu organowi administracji rządowej.
- ²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 137-138.
- ²⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej...*, s. 834.
- ²⁵ Por. uwagi J. Trzcńskiego do art. 79 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 15.
- ²⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 254.
- ²⁷ F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5, s. 7.
- ²⁸ F. Rymarz, op. cit., s. 7.
- ²⁹ W. Kręcis, W Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 62
- ³⁰ Postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 168/00.
- ³¹ Ibidem.
- ³² Zob. postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02.
- ³³ Zob. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07. Trybunał zajmował się oceną konstytucyjności przepisu art. 52 ust. 2 Kodeksu etyki lekarskiej.
- ³⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99.
- ³⁵ L. Jamróz, op. cit., s. 123.

³⁶ Wskazują na to przepisy art. 188 pkt 1-3 oraz 193 Konstytucji RP.

³⁷ Uwagi K. Działochy do art. 91 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

³⁸ Por. uwagi J. Trzcíńskiego do art. 79 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, op. cit., s. 15.

³⁹ *Komentarz...*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 168.

⁴⁰ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 315.

⁴¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.

⁴² W przypadku zakwestionowania konstytucyjności przepisów umowy międzynarodowej w trybie skargowym, uczestnikami postępowania poza wymienionymi w art. 52 ust. 1 ustawy o TK są również podmioty wymienione w art. 41 ustawy o TK. Za takim rozumieniem przemawia również art. 27 pkt 6 i 7 ustawy o TK, wskazujący na odrębności postępowania dotyczącego kontroli umów międzynarodowych w zakresie uczestników postępowania.

⁴³ M. Masternak-Kubiak, op. cit., s. 315-316.

⁴⁴ J. Repel, op. cit., s. 94.

⁴⁵ „Analizując normatywny charakter postanowień umowy międzynarodowej, należy uwzględnić specyfikę tego aktu, wynikającą m.in.: z zasady przyjmowania umów międzynarodowych wskutek kompromisu godzącego w interesy stron umowy; z konieczności takiego zredagowania, aby nadawał się do stosowania w porządkach prawnych o odmiennych wartościach, tradycjach i zasadach, a także ze względu na autonomiczne dla prawa międzynarodowego zasady wykładni umów w celu ustalenia zgodnej woli państw-stron” (*Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 50-51).

⁴⁶ Zob. wyroki TK z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05 oraz z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10. Stanowisko Trybunału wyrażone w tych orzeczeniach odpowiada materialnej definicji aktu normatywnego.

⁴⁷ Problematyka umowy międzynarodowej jako przedmiotu skargi konstytucyjnej została omówiona we wcześniejszej części opracowania.

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04. W tej sprawie Trybunał badał zgodność z Konstytucją traktatu akcesyjnego z Aten na mocy, którego Polska przystąpiła do Unii Europejskiej.

⁴⁹ Zob. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05.

⁵⁰ M. Grzybowski, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 345-346; cytowane uprzednio uwagi K. Działochy do art. 91 Konstytucji oraz M. Masternak-Kubiak, op. cit., s. 316.

⁵¹ W obecnym stanie prawnym nazywany jest Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*Court of Justice of the European Union*).

⁵² L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia oferowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 70.

- ⁵³ Zob. postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08. Sprawa dotyczyła wniosku postów o zbadanie konstytucyjności przepisów rozporządzenia Komisji WE z 2007 r., wprowadzających zakaz połowu dorsza na Bałtyku przez statki pływające pod banderą polską.
- ⁵⁴ Zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK45/09.
- ⁵⁵ Ibidem.
- ⁵⁶ Por. orzeczenie Drugiego Senatu FTK z dnia 7 czerwca 2000 r., 2BvL 1/97 oraz postanowienie Drugiej Izby Pierwszego Senatu FTK z dnia 9 stycznia 2001 r., 1BvR 1036/99.
- ⁵⁷ W stosunku do aktów prawa pochodnego UE por. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09.
- ⁵⁸ Z. Czeszejko-Sochacki odrzuca możliwość oparcia przedmiotu skargi na przepisach Konstytucji w sytuacji, gdy zostanie ona bezpośrednio zastosowana. Według niego oparcie ostatecznego orzeczenia na przepisach ustawy zasadniczej wyklucza art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. *Komentarz...*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 168-169).
- ⁵⁹ Zob. wyrok TK z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04 oraz postanowienie TK z dnia 5 sierpnia 2008, sygn. Ts 112/08.
- ⁶⁰ Oznacza to, że postanowienia takiego aktu nie mogą być adresowane do konkretnych jednostek bądź innych konkretnie oznaczonych podmiotów, a ponadto postanowienia te muszą określać prawa i obowiązki adresatów danego aktu w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych (zob. postanowienia TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99; z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99 oraz wyroki TK z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99 z dnia 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00).
- ⁶¹ M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 189; podobnie Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądowictwo konstytucyjne...*, s. 245 oraz postanowienie TK z dnia 20 maja 2002 r., sygn. SK 28/01.
- ⁶² Zob. J. Repel, *Przedmiotowy zakres...*, s. 99; M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania...*, s. 189.
- ⁶³ Zob. postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 rok, sygn. U 7/99; wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; postanowienie TK z dnia 3 września 2001 r., sygn. Ts 4/01.
- ⁶⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. Ts 29/08.
- ⁶⁵ Postanowienie TK z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04.
- ⁶⁶ Zob. wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06 oraz postanowienie TK z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. Ts 41/13.
- ⁶⁷ Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07 oraz cytowane wyżej postanowienie TK z dnia 27 listopada 2013 r.
- ⁶⁸ Por. wyroki TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00 oraz postanowienia TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03; z dnia 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04. Zob. również *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 13.
- ⁶⁹ Por. wyroki TK z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00; z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01; z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01 oraz postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2003 r., sygn. SK 20/01. Zob. również *Informacja o istotnych problemach...*, s. 13-14.

- ⁷⁰ Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00. Zob. też: *Informacja o istotnych problemach...*, s. 13-14.
- ⁷¹ Zob. wyroki TK z dnia 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98; z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01 oraz z dnia 20 października 2003 r., sygn. U 2/02.
- ⁷² Zob. wyroki TK z dnia 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98; z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01; z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01; z dnia 20 października 2003 r., sygn. U 2/02; z dnia 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06; z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07 oraz postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. SK 16/09.
- ⁷³ Zob. wyrok TK z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01.
- ⁷⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03.
- ⁷⁵ Zob. np. postanowienie TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07 oraz wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08.
- ⁷⁶ Zob. np. wyroki TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03; z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05 oraz z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.
- ⁷⁷ Zob. postanowienia TK z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04 oraz z dnia 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09.
- ⁷⁸ Zob. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95.
- ⁷⁹ Np. zakwestionowanie z zasadą równego traktowania pominięcia w kręgu beneficjentów określonej regulacji prawnej jakiejś grupy podmiotów, które powinny były korzystać z owego benefitu ustawowego (zob. wypowiedź M. Safjana podczas 23 posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 19 lipca 2000 r.).
- ⁸⁰ Występuje rzadziej niż pominięcie prawodawcze dotyczące strony podmiotowej. Dotyczy luki w dyspozycji normy prawnej.
- ⁸¹ Zob. postanowienie TK z dnia 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04.
- ⁸² Zob. postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02 oraz *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 21.
- ⁸³ Sygn. SK 17/02.
- ⁸⁴ Zob. wyroki TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01 oraz z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07.
- ⁸⁵ Zob. np. postanowienie TK z dnia 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08.
- ⁸⁶ J. Sułkowski, rec.: L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 235.

Bibliografia

Źródła

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, Warszawa 2012.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, Warszawa 2009.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 roku, Warszawa 2006.

Literatura

Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.

Działocha K., *Art. 91 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki L., *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia oferowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.

Grzybowski M., *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

Jamróż L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.

Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, red. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 1999.

Kręcis W., Zakrzewski W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.

Masternak-Kubiak M., *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000.

Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.

Repel J., *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000.

Rymarz F., *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5.

Sułkowski J., rec.: L. Jamróż, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.

Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2008.

Trzciniński J., *Art. 79 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Wstęp do prawoznawstwa, red. A. Jamróż, Białystok 2007.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Dz.U. z 2015 r., poz. 106, z późn. zm.

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1988 r., sygn. U 15/88, OTK ZU 1989, poz. 10.

Orzeczenie TK z dnia 4 lutego 1991 r., sygn. U 2/90, OTK ZU 1991 poz. 7.

Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK ZU 1992, poz. 13.

Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96, OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 31.

Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, poz. 52, t. 2.

Postanowienie TK z dnia 25 września 1989 r., sygn. U 5/89, OTK ZU 1989, poz. 22.

Postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 170.

Postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 68.

Postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 168/00, OTK ZU 2001, Nr 2, poz. 40.

Postanowienie TK z dnia 3 września 2001 r., sygn. Ts 4/01, OTK ZU 2001, Nr 6, poz. 192.

Postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU 2002, Nr 7A, poz. 98.

Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2003 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 105.

Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02, OTK ZU 2004, Nr 9A, poz. 97.

Postanowienie TK z dnia 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU 2004, Nr 5B, poz. 299v

Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU 2005, Nr 4A, poz. 44.

Postanowienie TK z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU 2005, Nr 8A, poz. 95.

Postanowienie TK z dnia 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU 2005, Nr 9A, poz. 110.

Postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03, OTK ZU 2005, Nr 11A, poz. 143.

Postanowienie TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU 2007, Nr 9A, poz. 115.

Postanowienie TK z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. Ts 112/08, OTK ZU 2009, Nr 2B, poz. 131.

Postanowienie TK z dnia 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU 2008, Nr 8A, poz. 146.

Postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. SK 16/09, OTK ZU 2009, Nr 10A, poz. 160.

Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, OTK ZU 2009, Nr 11A, poz. 178.

Postanowienie TK z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. Ts 29/08, OTK ZU 2009, Nr 6B, poz. 444.

Postanowienie TK z dnia 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, OTK ZU 2011, Nr 2A, poz. 13.

Postanowienie TK z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. Ts41/13, OTK ZU 2013, Nr 6B, poz. 605.

Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 95.

Wyrok TK z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98, OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 99.

Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 164.

Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000, Nr 4, poz. 107.

Wyrok TK z dnia z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU 2000, Nr 7, poz. 259.

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU 2000, Nr 8, poz. 297.
Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5.
Wyrok TK z dnia 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, OTK ZU 2001, Nr 3, poz. 49.
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 127.
Wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 253.
Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 257.
Wyrok TK z dnia z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU 2002, Nr 3A, poz. 35.
Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU 2002, Nr 4A, poz. 46.
Wyrok TK z dnia z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01 OTK ZU 2002, Nr 4A, poz. 51.
Wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU 2002, Nr 6A, poz. 81.
Wyrok TK z dnia 20 października 2003 r., sygn. U 2/02, OTK ZU 2003, Nr 8A, poz. 81.
Wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU 2003, Nr 8A, poz. 82.
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005, Nr 5A, poz. 49.
Wyrok TK z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU 2006, Nr 7A, poz. 89.
Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU 2007, Nr 3A, poz. 23.
Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU 2007, Nr 3A, poz. 24.
Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05, OTK ZU 2007, Nr 11A, poz. 158.
Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU 2007, Nr 11A, poz. 161.
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU 2008, Nr 3A, poz. 45.
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07, OTK ZU 2008, Nr 5A, poz. 87.
Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008, Nr 7A, poz. 120.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU 2009, Nr 2A, poz. 10.
Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07, OTK ZU 2009, Nr 4A, poz. 55.
Wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU 2011, Nr 7A, poz. 73.
Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK45/09, OTK ZU 2011, Nr 9A, poz. 97.
Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU 2011, Nr 10A, poz. 113.
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU 2013, Nr 5A, poz. 63.
Orzeczenie Drugiego Senatu FTK z dnia 7 czerwca 2000 r., 2BvL 1/97.
Postanowienie Drugiej Izby Pierwszego Senatu FTK z dnia 9 stycznia 2001 r., 1BvR 1036/99.

Mgr Daniel Knaga: doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Sieradzu. Odbił praktyki w Trybunale Konstytucyjnym i Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół sądownictwa konstytucyjnego, w szczególności problematyki statusu sędziego TK oraz postępowania wszczętego na skutek skargi konstytucyjnej. E-mail: daniel.knaga@op.pl.

arkuszy wydawniczych: 1,4

@article{Knaga_2016, title={Przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Knaga, Daniel}, year={2016}, pages={115-135}}

Czeszejko-Sochacki, Z. 2003. *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*. Warszawa.

Dębowska-Romanowska, T. 2010. *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* In *System prawa finansowego*, ed. by E. Ruśkowski. Warszawa.

Działocha, K. 1999. *Art. 91 Konstytucji RP* In *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. by L. Garlicki. Warszawa.

Garlicki, L. 2000. *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, In *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia oferowane Zdzisławowi Jaroszowi*, ed. by L. Garlicki. Warszawa.

Garlicki, L. 2014. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.

Grzybowski, M. 2006. *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, In *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, ed. by M. Zubik. Warszawa.

Jamróż, L. 2011. *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*. Białystok.

Jarosz-Żukowska, S. 2014. *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, In *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, ed. by M. Jabłoński. Wrocław.

Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. 1999, ed. by Z. Czeszejko-Sochacki. Warszawa.

Kręcis, W. and Zakrzewski, W. 1998. „Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego”. *Przegląd Sejmowy* 5.

Masternak-Kubiak, M. 2000. *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, In *Skarga konstytucyjna*, ed. by J. Trzciniński. Warszawa.

Masternak-Kubiak, M. 2003. *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Kraków.

Repel, J. 2000. *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, In *Skarga konstytucyjna*, ed. by J. Trzciniński, Warszawa.

Rymarz, F. 1999. „Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej”. *Przegląd Sądowy* 5.

Sułkowski, J. 2013, „recenzja: L. Jamróż, Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3.

Szmulik, B. 2008. *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*. Warszawa.

Trzciniński, J. 1999, *Art. 79 Konstytucji RP*, In *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. by L. Garlicki. 1999.

Wstęp do prawoznawstwa 2007, ed. by A. Jamróż, Białystok.



Agata Lizak, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie Wyższej Szkoły
Prawa i Administracji Przemyśl-Rzeszów

Polityka kulturalna w gminach uzdrowiskowych na przykładzie gminy Iwonicz-Zdrój

Cultural policy in spa communities on the example of Iwonicz-Zdrój Community

przesłanie tekstu: 25 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 31 marca 2016 r., recenzja: 2 kwietnia 2016 r.,
akceptacja do druku: 22 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Celem artykułu jest ukazanie praktycznego aspektu polityki kulturalnej prowadzonej przez gminy uzdrowiskowe. Za przykład posłużyła gmina Iwonicz-Zdrój, jednak ukazano ją na tle wybranych innych gmin uzdrowiskowych; to zaś pozwoliło zauważyć szersze tendencje w ich działalności. Tekst przedstawia różne oblicza polityki kulturalnej. Skupiono się zarówno na jej finansowych aspektach, jak i poruszono tematykę konkretnych działań w jej zakresie. Ponadto, ukazano rolę urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego w promowaniu kultury, a także przedstawiono współpracę w zakresie polityki kulturalnej z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi krajami. Przeprowadzona analiza pozwoliła na dostrzeżenie charakterystycznych cech polityki kulturalnej prowadzonej w uzdrowiskach.

Słowa kluczowe: polityka kulturalna, gmina, gmina uzdrowiskowa

Abstrakt

The aim of the article is to show a practical aspect of cultural policy led by spa communities. The Iwonicz-Zdrój Community served as the example, however it was shown against a background of some other spa communities, what helped to notice countrywide trends in its activities. The text shows various faces of cultural policy. Both financial aspects and concrete activities in this field were considered. Moreover, a cultural role of such places as pump rooms was presented. Also, the article demonstrate cultural cooperation with other countries and NGOs. This analysis makes it possible to notice some specific features of cultural policy led in spas.

Keywords: cultural policy, community, spa community

1. Wstęp

Gminy uzdrowiskowe w Polsce posiadają szczególny status. Zgodnie z treścią artykułu 34 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹ (dalej: u.l.u.), aby dany obszar uzyskał status uzdrowiska, musi posiadać złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych, klimat o właściwościach leczniczych oraz infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, transportu zbiorowego, a także prowadzić gospodarkę odpadami. Ponadto na jego obszarze muszą znajdować się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, winny też zostać spełnione określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska. Jak widać, wymogi te odnoszą się głównie do warunków przyrodniczych gminy przy uwzględnieniu pewnych aspektów natury praktycznej, pozwalających realizować funkcję uzdrowiska. Jednak faktycznie atrakcyjność turystyczna gminy uzdrowiskowej to nie tylko walory krajobrazowe i lecznicze. Wytworzona na przestrzeni dziejów charakterystyczna kultura uzdrowiskowa pokazuje, że dla kuracjuszy liczy się także właśnie oferta kulturalna. Im jest ona bogatsza, tym większa szansa na rozwój turystyki w danym regionie², zaś uzdrowiska o słabo rozwiniętej infrastrukturze w tym zakresie uważane są za te o niższym standardzie³. Należy docenić także marketingowy aspekt polityki kulturalnej, która uważana jest za skuteczne narzędzie promocji gminy⁴.

Szczególne role, jaką pełni polityka kulturalna w miejscowościach uzdrowiskowych, była także dostrzegana przez prawodawcę – wspominała o niej m.in. ustawa uzdrowiskowa z 1922 r.⁵, nadając odpowiednie kompetencje w tym zakresie działającym w uzdrowiskach wydziałom wykonawczym. Kwestie te regulowały także wewnętrzne zarządzenia, takie jak rozporządzenia Państwowego Przedsiębiorstwa Uzdrowiskowego dotyczące obowiązku funkcjonowania Zakładów Usług Kulturalno-Oświatowych (taki funkcjonował również w Iwoniczu-Zdroju⁶). Dziś co prawda w uregulowaniach prawnych brakuje odpowiednich postanowień, które podkreślałyby szczególną rolę polityki kulturalnej w uzdrowiskach, ale mimo to nie jest ona lekceważona, a kurorty często kojarzone są z ważnymi, często popularnymi w skali kraju wydarzeniami kulturalnymi.

Artykuł ma na celu przeanalizowanie najważniejszych aspektów prowadzenia polityki kulturalnej w gminach uzdrowiskowych. Za przykład posłużyła gmina Iwonicz-Zdrój, przy czym zdecydowano się na ukazanie jej działalności na tle innych, wybranych, gmin uzdrowiskowych tak, by uzyskać szersze spojrzenie na omawiany temat. Przeprowadzona m.in. w oparciu o dane z Biuletynu Informacji Publicznej oraz informacje uzyskane z gmin-

nych stron internetowych analiza pozwoliła na dostrzeżenie specyficznych cech polityki kulturalnej gmin uzdrowiskowych, odróżniających ją w znacznym stopniu od działań gmin nie posiadających takiego statusu. Na tym tle podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy polityka kulturalna gmin uzdrowiskowych jest intensywniejsza od polityki innych gmin. Oceniono także jakość oferty kulturalnej Iwonicza-Zdroju na tle innych kurortów w Polsce.

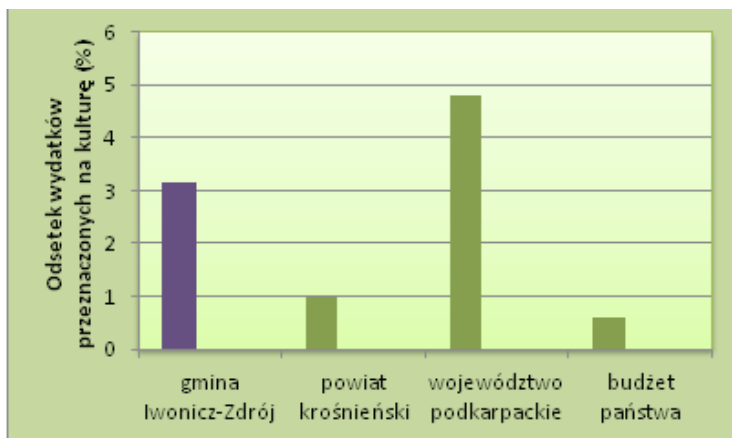
2. Miejsce polityki kulturalnej w wydatkach budżetowych gmin uzdrowiskowych

Truizmem jest stwierdzenie, że bez odpowiednich środków finansowych trudno jest realizować założenia lokalnej polityki kulturalnej. Procentowy udział wydatków na kulturę w ogólnej strukturze budżetu można uznać za wskaźnik tego, jaką wagę dana gmina przywiązuje do rozwijania tego typu działalności.

Uchwała budżetowa gminy Iwonicz-Zdrój na rok 2015 przewiduje, że na kulturę wydatkowane zostanie ok. 3,14% ogólnych środków gminnych⁷. Jednocześnie, porównując tę wartość z wartościami z lat ubiegłych, trudno mówić o jakiejś jednolitej tendencji, wzrostowej czy też spadkowej. Przykładowo, odsetek ten w roku 2014 wynosił ok. 2,45%⁸, zaś w 2012 był na poziomie 4,33%⁹.

By zobaczyć, jak taka struktura świadczy o ewentualnej specyfice gmin uzdrowiskowych, warto dokonać porównania wskaźników bieżącego roku z poziomem wydatków na kulturę w powiecie krośnieńskim, województwie podkarpackim, budżecie państwa, jak również w gminach sąsiednich, nieposiadających jednak statusu gmin uzdrowiskowych. Ciekawe jest również porównanie z innymi gminami uzdrowiskowymi położonymi na terenie Podkarpacia. Co prawda materiał badawczy oparty na omówieniu wydatków jedynie wybranych gmin nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych tez, to jednak poniższe analizy pozwalają dostrzec pewne tendencje, a w szczególności sprawdzić, czy fakt posiadania przez gminę statusu uzdrowiskowej przekłada się na ponoszenie większych wydatków na kulturę.

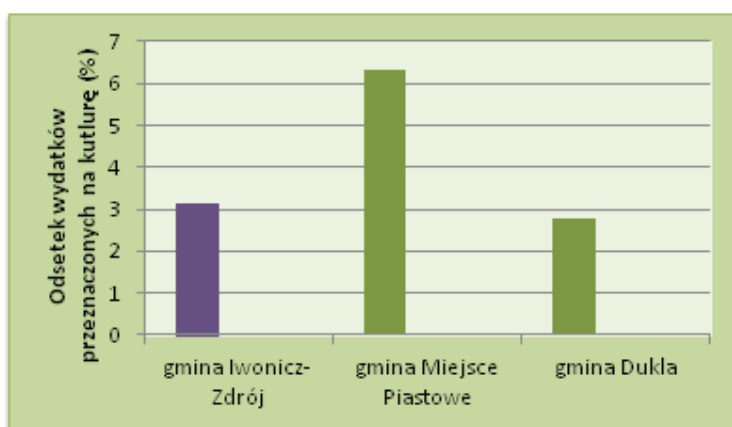
Wykres 1. Udział procentowy wydatków przeznaczonych na kulturę w gminie Iwonicz-Zdrój z wydatkami powiatu krośnieńskiego, województwa podkarpackiego oraz budżetu państwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z aktów prawnych

Jak wynika z powyższego wykresu, odsetek wydatków przeznaczonych na kulturę w Iwoniczu-Zdroju jest ok. 3 razy większy niż ten sam odsetek w powiecie krośnieńskim¹⁰, do którego gmina należy oraz ok. 5 razy większy niż odsetek ten w budżecie państwa¹¹. Można to uznać za dowód na decentralizację zadań w obszarze kultury, gdyż duża część kosztów jest ponoszona przez jednostki najniższego szczebla. Jednocześnie wnioskowi temu przeczyć może wynik województwa podkarpackiego¹², który – wynosząc prawie 5% ogólnych wydatków – zdecydowanie góruje ponad innymi.

Wykres 2. Porównanie wydatków przeznaczonych na kulturę w gminie Iwonicz-Zdrój w 2015 r. z wydatkami gmin sąsiednich, niebędących gminami uzdrowiskowymi

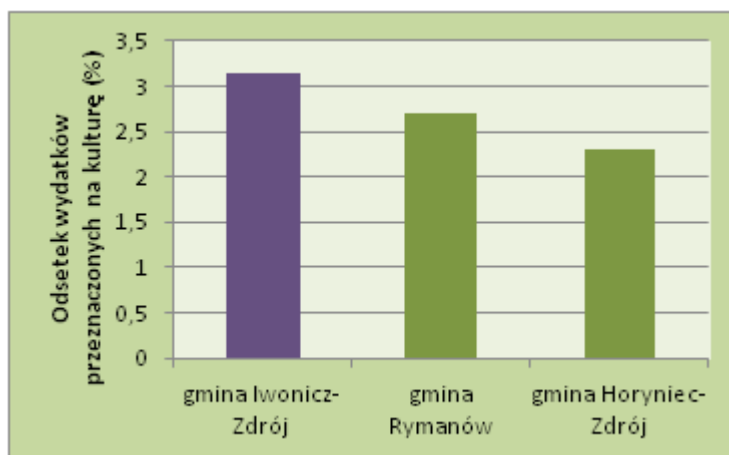


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z aktów prawnych

Z wykresu nr 2 wynika, że wydatki gminy Iwonicz-Zdrój są nieznacznie wyższe od wydatków gminy Dukla (ok. 2,8%)¹³, jednak znacznie – bo są dwukrotnie mniejsze – odbiegają od wydatków gminy Miejsce Piastowe (ok. 6,3%)¹⁴. Należy też dodać, że kolejność gmin (od wydającej najwięcej do wydającej najmniej) nie zmienia się, jeśli za kryterium obierze się kwotę wydatkowaną na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁵.

Abstrahując od powyższego wykresu, warto zauważyć, że procent wydatków gminy Iwonicz-Zdrój przeznaczonych na kulturę mieści się w najczęstszym dla miast poniżej 20 tys. mieszkańców przedziale 2 do 4% wydatków¹⁶.

Wykres 3. Porównanie wydatków przeznaczonych na kulturę w gminie Iwonicz-Zdrój w 2015 r. z wydatkami wybranymi gmin uzdrowiskowych w województwie podkarpackim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BIP

Jak wynika z wykresu, wydatki przeznaczone na kulturę w podkarpackich gminach uzdrowiskowych oscylują między 2 a 3% ogólnych udziałów w budżecie (gmina Rymanów – ok. 2,8%¹⁷, gmina Horyniec – ok. 2,3%¹⁸). Iwonicz-Zdrój, ze swoim wynikiem 3,14% prowadzi w tej klasyfikacji, co może wynikać z faktu, iż na Podkarpaciu jest to gmina uzdrowiskowa, do której od lat przybywa najwięcej kuracjuszy¹⁹. Mimo to gmina Iwonicz-Zdrój wydaje mniej na kulturę w przeliczeniu na 1 mieszkańca niż gmina Horyniec-Zdrój (gdzie wynik ten wynosi ok. 105 zł/mieszkańca). Najgorzej w tym zestawieniu prezentowałyby się gmina Rymanów, przeznaczając na ten cel ok. 87 zł na jednego mieszkańca.

Czy powyższe wyniki świadczą o tym, że podkarpackie gminy uzdrowiskowe przeznaczają na kulturę jedynie przeciętną wartość swoich środków, nie doceniając odpowiednio tej sfery w porównaniu z gminami uzdrowiskowymi innych regionów? Jedną z najpopu-

larniejszych polskich gmin uzdrowiskowych – gmina Krynica-Zdrój – na rozwój kultury przeznaczają ok. 2,8% swojego budżetu²⁰, co jest wartością zbliżoną do wartości prezentowanych w powyższym wykresie. Jednocześnie jednak, będąc gminą o podobnym potencjale ludnościowym do gminy Iwonicz-Zdrój, gmina Krynica-Zdrój jest jednostką znacznie załoźniejszą. To zaś przekłada się na wartość środków przeznaczanych na kulturę w przeliczeniu na 1 mieszkańca – tam wynosi ona ok. 230 zł, a więc ponad 2 razy więcej niż w Iwoniczu-Zdroju oraz innych uzdrowiskach podkarpackich. Takiej wartości *per capita* trudno jednak oczekiwać w gminie iwoniczkiej, gdyż konieczne jest wzięcie pod uwagę możliwości budżetowych. Można jednak powiedzieć, że proporcjonalnie wydatki ponoszone na kulturę w Iwoniczu-Zdroju są zbliżone do wydatków gminy Krynica-Zdrój, co jest o tyle znamienne, że Krynica-Zdrój jest uzdrowiskiem słynącym z licznych atrakcji kulturalnych.

Jak zatem widać, w strukturze wydatków gmin uzdrowiskowych kultura mimo wszystko nie zajmuje szczególnego miejsca. Odsetek pieniędzy na nią przeznaczonych nie różni się zbytnio od wartości innych gmin. Nasuwa się więc wniosek, że gminy uzdrowiskowe – tak jak każde inne gminy – działają głównie dla zaspokojenia potrzeb lokalnej wspólnoty. Brak nałożenia na gminy przez obecną ustawę obowiązku zapewnienia rozrywek kulturalnych kuracjom sprawia, że nie jest to obciążeniem dla samorządowych finansów. Ponadto, w wyniku procesów prywatyzacyjnych wiele zadań z tego zakresu przejęły spółki zarządzające uzdrowiskami czy organizacje pozarządowe. Jednocześnie nie oznacza to, że polityka kulturalna gmin uzdrowiskowych niczym nie różni się od polityki gmin nie posiadających takiego statusu, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

3. Rola urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego w rozwoju polityki kulturalnej

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.l.u. warunkiem koniecznym nadania obszarowi statusu uzdrowiska jest usytuowanie na jego terenie urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, których wykaz zawarto w art. 5 ust. 1 wspomnianej ustawy. O ile główną funkcją owych urządzeń, do których zalicza się m.in. pijalnię wód, jest prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego, o tyle pomocniczo często wykorzystywane są one również jako miejsca, w których prowadzi się działalność kulturalną.

Obecnie urządzeniami lecznictwa uzdrowiskowego zarządzają najczęściej nie gminy, a spółki – w przypadku Iwonicza-Zdroju taką spółką jest Uzdrowisko Iwonicz S.A. Trudno więc w przypadku działalności pijalni mówić o polityce kulturalnej prowadzonej przez organy samorządowe. Ze względu jednak na powiązanie owych urządzeń z charakterem gminy warto wspomnieć i o tej ich dosyć nieoczywistej i wtórnej funkcji.

Iwonicka pijalnia połączona jest z galerią sztuki „Pasaż”, mieszczącą się na piętrze tego samego co pijalnia budynku. Organizowane są tam cykliczne wystawy – niekiedy prezentuje się dzieła młodych twórców czy miejscowych artystów, innym razem wystawy mają charakter okolicznościowy, jak np. ta sprzed roku związana z obchodami 70. rocznicy istnienia tzw. „Rzeczypospolitej Iwonickiej”²¹. Jak widać, miejsce to służy nie tylko promocji sztuki, ale także popularyzowaniu pochodzących z regionu talentów oraz lokalnej historii. Mieszcząca się w pijalni galeria bywa także wykorzystywana przy różnych uroczystościach, w które angażuje się także gmina. Przykładem może być zorganizowany w 2012 r. benefis Władysława Kandefera, miejscowego rzeźbiarza, która to uroczystość połączona była z nadaniem mu przez Przewodniczącego Rady Miejskiej medalu Zasłużony dla gminy Iwonicz-Zdrój oraz otwarciem wystawy jego prac²².

Łączenie funkcji typowo uzdrowskiej z funkcją kulturalną to zresztą nieodosobniony trend w polskich uzdrowskach. Za przykład podobnych – a nawet szerzej zakrojonych działań – może służyć uzdrowsko Piwniczna-Zdrój, gdzie tamtejszą pijalnię poddano gruntownej odnowie, a po remoncie nawet nadano jej nazwę „Pijalnia Artystyczna”. Odtąd służy ona za główny ośrodek kulturalny miejscowości, jest miejscem, w którym odbywają się różnorodne koncerty, wieczory poezji, wystawy. Jak można przeczytać na stronie internetowej pijalni, jednym z jej celów jest „promowanie szeroko pojętej kultury, pochodzącej również z tego regionu”²³. W zupełnie innym kierunku zmierza Uzdrrowsko Krynica-Żegiestów. Pierwotna funkcja Pijalni Głównej, jaką jest wspomaganie lecznictwa uzdrowskiego, została zepchnięta na dalszy plan, a miejsce to promuje się jako centrum akcji „Krynica źródłem kultury”, nad którą patronat objęła m.in. gmina Krynica-Zdrój. W odróżnieniu jednak od wcześniej wymienionych przykładów, w Krynicy-Zdroju odchodzi się nieco od promocji kultury wysokiej (choć i ta jest reprezentowana, m.in. poprzez spektakle teatralne) na rzecz kultury popularnej, co w pewnym stopniu zmienia tradycje tego uzdrowska. W miejscu określanym jako „wyjątkowe miejsce na eventowej mapie Polski” i „modne miejsce na mapie Krynicy”²⁴ jeszcze zimą 2015 r. występowały przede wszystkim współczesne gwiazdy muzyki pop czy rock, a zamiast wód mineralnych główną rolę zdawały się odgrywać sprzedawane tam napoje alkoholowe. Taki dobór rozrywek nie do końca odpowiadał profilowi typowego kuracjusza przybywającego „do wód” w poszukiwaniu zdrowia i spokoju. Ten wniosek z kolei potwierdzały statystyki, według których z proponowanych przez uzdrrowsko rozrywek korzystali głównie, bo w 70%, okoliczni mieszkańcy²⁵. Obecnie oferta wydarzeń kulturalnych znów jest zróżnicowana, a kultura popularna nie dominuje już tak wyraźnie nad kulturą wysoką.

Na tym tle polityka kulturalna prowadzona w Iwoniczu-Zdroju zdaje się być wyważona. Zachowano tu odpowiednie proporcje, przez co główne przeznaczenie miejsca będącego w myśl ustawy urządzeniem lecznictwa uzdrowiskowego nie zostały przesłonięte, a jednocześnie skorzystano z potencjału miejsca.

4. Instytucje kulturalne

Gminy uzdrowiskowe mogą się zazwyczaj poszczycić większym niż inne jednostki samorządu terytorialnego o podobnej wielkości i podobnej liczbie ludności zapleczem kulturalnym. Nie inaczej jest w przypadku Iwonicza-Zdroju.

Charakterystyczne dla tej niewielkiej gminy jest funkcjonowanie kina (pod auspicjami Gminnego Ośrodka Kultury). Już sama jego nazwa – „Wczasowicz” – wskazuje na głównego adresata jego działalności. Jest to jeden z przykładów wyjścia gminy poza wspomniane już na wstępie zaspakajanie potrzeb lokalnej wspólnoty, choć oczywiście miejscowa społeczność także zyskuje na posiadaniu bardziej rozbudowanej kulturalnej infrastruktury. Iwoniczkie kino to zresztą miejsce, w którym odbywają się nie tylko seanse filmowe, ale także koncerty (np. ostatnio – 1 lipca 2015 r. – koncert solistów Opery Śląskiej), wystawy oraz przedstawienia.

Kina stanowią charakterystyczny punkt kulturalny w kurortach. Taką instytucją dysponują także inne podkarpackie gminy uzdrowiskowe – Rymanów i Horyniec-Zdrój. Również w innych województwach w ramach działalności lokalnych ośrodków kultury często powstają tego typu miejsca – tak jest np. w Krynicy-Zdroju czy Nałęczowie. Jednocześnie kino to instytucja charakterystyczna dla uzdrowisk większych – pozbawione są go m.in. takie miejscowości jak Piwniczna-Zdrój czy Wysowa-Zdrój (na tym tle pozytywnie wyróżnia się więc podkarpacki Horyniec-Zdrój). Tak czy inaczej wydaje się, że to, co jest jeśli nawet nie regułą, to częstą praktyką w gminach uzdrowiskowych, stanowi raczej rzadkość w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich nie posiadających takiego statusu. Warto ponadto wspomnieć, że w niektórych uzdrowiskach działają także teatry – przykładem może być Teatr Zdrojowy im. Henryka Wieniawskiego w Szczawnie-Zdroju czy Teatr Zdrojowy im. Stanisława Moniuszki w Kudowie-Zdroju.

Obligatoryjnym dla wszystkich gmin zadaniem własnym, które wyróżnił ustawodawca w sferze działalności kulturalnej, jest prowadzenie bibliotek. Gminna Biblioteka w Iwoniczu-Zdroju mieści się w centrum miejscowości, w budynku znanego wśród kuracjuszy Centrum Rozrywki „Krakowiak”. To powoduje, że wczasowicze – nawet jeśli nie korzystają z tamtejszego księgozbioru – mają łatwy dostęp do odbywających się w bibliotece wydarzeń kulturalnych, takich jak np. wystawy (w tym również lokalnych twórców, m.in.

czerwcową wystawą pochodzącego z Domaradza rzeźbiarza Marka Więcha²⁶ czy lutowa wystawą rymanowskiego malarza Wojciecha Zagórskiego²⁷). Poza tym, na terenie gminy Iwonicz-Zdrój funkcjonują jeszcze trzy inne biblioteki w tamtejszych sołectwach.

Działalność biblioteczną, tym razem skierowaną już bezpośrednio do kuracjuszy, prowadzą także sanatoria. Choć nie jest to już sfera aktywności gminy, to warto powiedzieć, że na 11 funkcjonujących w uzdrowisku sanatoriów trzy posiadają na miejscu biblioteki²⁸.

5. Imprezy kulturalne

Oferta kulturalna gminy Iwonicz-Zdrój jest na tyle bogata, że w 2005 r. uzdrowisko zostało uhonorowane tytułem Podkarpackiej Stolicy Letnich Imprez Kulturalnych²⁹. Choć od tamtej pory minęło 10 lat, w gminie nadal organizuje się wiele wydarzeń. Niektóre z nich adresowane są przede wszystkim do mieszkańców okolicy (do takich można zaliczyć m.in. „Ferie z GOK Iwonicz-Zdrój” czy Gminny Konkurs Inscenizacji Wiersza) inne zaś to imprezy, w których chętnie uczestniczą także kuracjusze czy turyści. Wśród tych ostatnich można wyróżnić m.in. Międzynarodowy Festiwal im. Księcia Michała Kleofasa Ogińskiego, Polonijny Festiwal Dziecięcych Zespołów Folklorystycznych, a także Dni Iwonicza. Wśród wydarzeń kulturalnych znajdują się także cykliczne koncerty Gminnej Orkiestry Dętej, Iwo Dixie Jazz Fest czy Plenerowy Sylwester. W gminie odbywają się również imprezy o charakterze festynów, jak np. Festiwal Pieroga. Ponadto, ważnym wydarzeniem jest, odbywający się co prawda nie w samym Iwoniczu-Zdroju, a w pobliskiej miejscowości Iwonicz, Międzynarodowy Festiwal Muzyki Organowej i Kameralnej „Ars Musica”.

W tym zestawieniu najważniejszych wydarzeń widać cechę charakterystyczną polityki kulturalnej w gminach uzdrowiskowych, jaką jest przykładanie wagi do promowania muzyki klasycznej. W Iwoniczu wokół tej dziedziny skupiają się dwa międzynarodowe festiwale, uważane za najbardziej znane imprezy kulturalne w gminie. Podobną tendencję widać na przykładzie innych uzdrowisk. Przykładowo, w pobliskim Rymanowie-Zdroju organizowany jest Wieczór Opery i Operetki czy też Festiwal im. Hanki Ordonówny (na którym w 2015 r. występowała m.in. Orkiestra Filharmonii Podkarpackiej), zaś dalej położone uzdrowiska często wręcz słyną z wydarzeń związanych z muzyką klasyczną. Tak jest w przypadku Krynicy-Zdroju i znanego Festiwalu im. Jana Kiepury czy też miejscowości Duszniki-Zdrój, gdzie odbywa się Międzynarodowy Festiwal Chopinowski. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać zarówno w historii uzdrowisk (tak jak rodzina Ogińskich była związana z Iwoniczem, tak Jan Kiepura z Krynica, a Fryderyk Chopin spędził w Dusznikach wakacje w 1826 r.), jak również w upodobaniach kuracjuszy. Z uzdrowiskowych wy

darzeń związanych z upowszechnianiem muzyki klasycznej warto jeszcze wymienić coroczną Wielką Galę Tenorów odbywającą się w Ciechocinku czy Festiwal Moniuszkowski w Kudowie-Zdroju.

Inne imprezy wiążą się z promocją kultury ludowej. To już jednak cecha charakteryzująca nie tylko gminy uzdrowiskowe, podobnie jak organizowanie wydarzeń typu „Dni miasta” czy różnorodnych festynów. Jednakże i tu można dostrzec, przynajmniej pośrednio, nastawienia na kuracjuszy – na „gwiazdy” wydarzenia wybiera się nie idoli nastolatków, a osoby prezentujące bądź to muzykę spokojną, ballady czy poezję śpiewaną (np. Dorota Osińska, Dni Iwonicza w 2014 r.) bądź też osoby, które swoją karierę zaczynały wiele lat temu (np. Halina Kunicka, Dni Iwonicza w 2015 r.). Także w innych uzdrowiskach można zauważyć ukierunkowanie na grupę turystów. Przykładowo, w Rymanowie-Zdroju, uznawanym w dużej mierze za uzdrowisko dziecięce, organizuje się m.in. takie wydarzenia, jak: „<Zdrojowe Spotkania Pokoleń”, Prezentacje Artystyczne Dzieci i Młodzieży” czy „Rodzinna majówka”. W dziecięcym uzdrowisku Rabka-Zdrój działa z kolei Teatr La-lek „Rabcio”.

Ciekawe jest to, że w innych uzdrowiskach zdarzają się imprezy, które wprost nawiązują do uzdrowiskowego charakteru miejscowości. To na razie rzadka, choć warta naśladowania praktyka. Reprezentatywnym przykładem jest tu Festiwal Wód Mineralnych organizowany przez gminę Muszyna. Jego ideą jest zamienienie lokalnego amfiteatru w plenerową pijalnię, a uroczystości towarzyszy program artystyczny³⁰.

Dowodem na to, że w gminach uzdrowiskowych prowadzi się bardziej aktywną politykę kulturalną niż w innych jednostkach tego stopnia może być fakt, że na 190 imprez planowanych w 2015 r. w powiecie krośnieńskim, aż 60 zorganizowanych zostanie w gminie Iwonicz-Zdrój. To odsetek bliski jednej trzeciej. Aktywną politykę kulturalną prowadzi położona również na terenie powiatu krośnieńskiego gmina Rymanów – imprez organizuje się tam niemal 40. Razem obie gminy uzdrowiskowe organizują ponad połowę imprez w powiecie, w skład którego wchodzi 10 gmin. Jednocześnie jedynie w gminach uzdrowiskowych powiatu oraz w gminie Dukla organizuje się imprezy o randze międzynarodowej³¹.

6. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami

Rozkwit uzdrowisk w XIX w. oraz w dwudziestoleciu międzywojennym spowodował, że współcześnie w miejscowościach uzdrowiskowych większość infrastruktury turystycznej (sanatoria, pensjonaty i inna zabudowa) pochodzi właśnie z tego okresu. Często budowle te mają status zabytków. W poddanej analizie gminie Iwonicz-Zdrój w roku 2012 w rejestrze zabytków znajdowały się 24 obiekty³². Niektóre od początku pełnią funkcję uzdrowis-

kowe, inne zaś stanowią przykład zaadaptowania budynku do potrzeb miejscowości (np. iwonicki Pałac Załuskich). Zabytkowe jest centrum Iwonicza-Zdroju, które niedawno zostało zrewitalizowane. Odnowa polegała zarówno na remoncie zabytków (np. pawilonu „Nad źródłami”), jak i upiększeniu ich otoczenia (m.in. poprzez tworzenie klombów, położenie nowej nawierzchni, itp.)³³. To z kolei, jak od czasu nowelizacji z 2003 r. stanowi *expressis verbis* ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zadania należące do zadań własnych gminy. Konkretnie zaś, wykonane podczasrewitalizacji czynności realizują przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której art. 5 stanowi, że w zakres opieki nad zabytkami wchodzi m.in. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz zabezpieczenie i utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie³⁴.

Kwestie rewitalizacji były oczywiście podnoszone na obradach iwonickiej Rady Miejskiej. Jak wynika z protokołu Nr XLIV /2014 z dnia 27 lutego 2014 r., inwestycja ta była dla gminy priorytetowa – poparto ją mimo ryzyka finansowego, jakie ze sobą niosła, a za główne jej cele uznano: poprawę estetyki, wizerunku miasta, wykorzystanie środków unijnych, rozwój Uzdrowiska Iwonicz-Zdrój, zachowanie miejsc pracy³⁵. Z kolei protokół Nr XLIII /2014 z dnia 29 stycznia 2014 r. jest dowodem na to, że rewitalizacja zabytkowego centrum w opiniach niektórych mieszkańców nie służy zaspokojeniu ich potrzeb – ze strony mieszkańców padł bowiem postulat, że ważniejsza byłaby rewitalizacja garaży i basenu³⁶. Podczas obrad w dniu 30 maja 2014 r. uchwalono rozszerzenie zakresu koniecznych robót, mimo zwiększenia ryzyka finansowego³⁷.

Niedawna rewitalizacja uzdrowiska Iwonicz-Zdrój wydaje się wpisywać w szerszą tendencję. Na początku lipca br. w Horyńcu-Zdroju otwarto zrewitalizowany zabytkowy park zdrojowy, w którym jednocześnie umieszczono nowe elementy tzw. małej architektury – w tym pijalnię, której dotychczas brakowało w centrum miejscowości. Są również uzdrowiska, które prowadzą działania na znacznie szerszą skalę. Przykładem może być uzdrowisko Żegiestów położone w gminie uzdrowskiej Muszyna, gdzie odnawia się obecnie liczne niewykorzystywane od lat obiekty.

7. Współpraca zagraniczna oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi w sferze polityki kulturalnej

W poprzednich częściach artykułu była już mowa o międzynarodowych imprezach kulturalnych, jakie odbywają się w uzdrowiskach, w tym w gminie Iwonicz-Zdrój. To jednak nie jedyne przejawy współpracy międzynarodowej na polu kultury, jakie mają tam miejsce. Tradycją iwonicką są już międzynarodowe plenery malarskie, kiedyś organizowa

ne w ramach działalności gminnej, dziś z kolei – przez spółkę Uzdrawisko Iwonicz S.A. Od kilku lat noszą one nazwę „Uzdrawisko Iwonicz Zimą”, a zagraniczni artyści przybywają głównie z sąsiedniej Słowacji³⁸.

Charakterystycznym przedsięwzięciem był również miniprojekt „Spotkanie z kulturą polsko-ukraińską w Iwoniczu-Zdroju” współfinansowany ze środków UE w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007–2013³⁹. Pod auspicjami projektu w 2014 r. zorganizowano m.in. Polsko-Ukraiński Transgraniczny Festiwal Kultur, podczas którego promowano folklor obu państw, prezentowano potrawy regionalne, popularyzowano rękodzieło ludowe oraz reklamowano ofertę uzdrowską⁴⁰. Taki program festiwalu jest dowodem na to, że wydarzenie kulturalne można połączyć z promocją regionu i – szerzej – turystyki uzdrowskiej, co zresztą również było jednym z wiodących celów miniprojektu. Warto podkreślić położenie nacisku przez gminę Iwonicz-Zdrój na współpracę z Polonią zagraniczną, czego wyrazem jest wspomniany już wcześniej Polonijny Festiwal Dziecięcych Zespołów Folklorystycznych.

Mając na uwadze inne uzdrowiska, warto zwrócić uwagę na jeszcze inną formę współpracy. Przykładowo, uzdrawisko Żegiestów zaangażowało się w pomoc dzieciom z Ukrainy i na ich rzecz przeznaczono dochód z Festiwalu Górskiego „Winter is coming” połączonego z III Biesiadą Folkową.

Jeśli zaś chodzi o współpracę z organizacjami pozarządowymi, warto wymienić tu przede wszystkim współpracę ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Iwonicza-Zdroju. Zajmuje się ono m.in. popularyzowaniem wiedzy o historii gminy. Jednym z ostatnich przedsięwzięć było bowiem zorganizowanie obchodów 70. rocznicy powstania Rzeczypospolitej Iwoniczkiej, tj. obszaru skupionego wokół Iwonicza-Zdroju wyzwolonego przez żołnierzy AK w związku z Akcją „Burza”. Z tej okazji m.in. zorganizowano wystawę, jak również nakręcono film poświęcony tej tematyce. Część wydarzeń związanych z obchodami rocznicowymi była adresowana do lokalnej młodzieży (np. konkurs wiedzy o Rzeczypospolitej Iwoniczkiej). Stowarzyszenie dba także o pamięć o ważnych dla rozwoju Iwonicza-Zdroju postaciach, przez organizację obchodów rocznicowych z nimi związanych⁴¹.

Współpraca Stowarzyszenia z Gminnym Ośrodkiem Kultury rozciąga się również na współorganizowanie Międzynarodowego Festiwalu im. Księcia Ogińskiego. Stowarzyszenie organizowało również wydarzenia przeznaczone ściśle dla kuracjuszy – do takich można zaliczyć serię koncertów sanatoryjnych pod nazwą „Iwoniczkie wspomnienia czar”⁴².

Nieco inny profil działalności prezentuje Iwoniczkie Stowarzyszenie „Ocalić od zapomnienia”. Celem statutowym jest tu odnowa i konserwacja historycznych grobów i kapliczek położonych na terenie gminy. Ta działalność, jak widać, jest mniej powiązana z uzdro

wiskowym charakterem terenu, choć jednocześnie w planach działalności stowarzyszenia jest m.in. zorganizowanie koncertu charytatywnego połączonego z aukcją – to wydarzenie zaś mogłoby przyciągnąć również uwagę kuracjuszy⁴³.

Działalność organizacji pozarządowych współdziałających z samorządowymi instytucjami kultury jest charakterystyczna także dla innych uzdrowisk. Przykładowo, Krynickie Towarzystwo Kulturalne im. Jana Kiepury jest organizatorem licznych koncertów muzyki klasycznej jak i muzyki jazzowej, a patronat nad tymi imprezami objęło m.in. gminne Centrum Kultury.

8. Wnioski

Praktyczne aspekty polityki kulturalnej w gminach uzdrowiskowych pozwalają na dostrzeżenie kilku jej cech specyficznych. Chociaż nie widać wielkich różnic, jeśli chodzi o analizę budżetu, to wyraźna jest większa aktywność na polu kultury w miejscowościach posiadających status uzdrowiska. Można zauważyć tu pewne sprzężenie zwrotne. Z jednej strony fakt, że gminy uzdrowiskowe są uważane za atrakcyjne pod względem turystycznym, determinuje konieczność zwrócenia większej uwagi na ich atrakcyjność również kulturalną. Wymusza to w obecnych warunkach przede wszystkim konkurencja, a dobra polityka kulturalna pomaga w przekonaniu do siebie wczasowiczów. Z drugiej zaś strony warto spojrzeć w przeszłość – okazuje się bowiem, że niegdysiejsza popularność uzdrowiska wśród turystów (zwłaszcza tych z kręgów artystycznych) warunkuje kształt polityki kulturalnej prowadzonej dzisiaj. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest tu upamiętnianie postaci Jana Kiepury w Krynicy, które jest uhonorowaniem nie osoby pochodzącej z danego regionu, a właśnie kogoś, kogo Krynica zauroczyła swoimi uzdrowiskowymi walorami. Z podobnym zjawiskiem można się spotkać chociażby w Nałęczowie, gdzie stworzono muzeum poświęcone przebywającemu tam w celach leczniczych Bolesławowi Prusowi, Rymanów-Zdrój od niedawna organizuje zaś festiwal noszący imię przyjeżdżającej do rymanowskich wód Hanki Ordonówny⁴⁴. Jeśli zaś chodzi o poddane analizie uzdrowisko Iwonicz-Zdrój, nie jest ono zwykle kojarzone z żadną konkretną postacią historyczną. Warto byłoby to zmienić – zwłaszcza że i tam nie brakowało znanych osobistości (w uzdrowisku gościli m.in. Jan Matejko, Wojciech Gerson, Seweryn Goszczyński czy Wincenty Pol⁴⁵). Do tej pory podejmowano próby popularyzacji związków z Iwoniczem Władysława Bełzy, jednak nie towarzyszył temu duży rozmach. Tymczasem sukcesy krynickiego festiwalu czy popularność nałęczowskiego muzeum pokazują, że jest to droga, która warto podążać.

Warte odnotowania jest także umiejętne łączenie funkcji uzdrowiskowych z funkcjami kulturalnymi. Zabytkowe budynki często służą jako sanatoria, co sprzyja utrzymywa

niu ich w należyтым stanie, a jednocześnie zwalnia od kosztownej budowy nowej bazy noclegowej. Pijalnie zaś wykorzystywane są w celach kulturalnych, co również należy uznać za pomysł trafiony z punktu widzenia rozwoju tej dziedziny. Organizowane w nich wystawy bądź inne wydarzenia mogą liczyć na wiele zwiedzających/uczestników, ze względu na to, że pijalnie najczęściej stanowią najbardziej charakterystyczne i najczęściej odwiedzane punkty uzdrowiska. Ponadto wspomnianej symbiozy między uzdrowskim charakterem danego miejsca a rozwojem kultury na danym terenie dowodzi organizowanie imprez, które wprost odwołują się do walorów leczniczych miejscowości – jak wspomniany Festiwal Wód Mineralnych w Muszynie. Propozycją w tym zakresie mogłaby być także promocja tradycji i kultury uzdrowskiej w formie ekspozycji muzealnych. Inicjatywy w tym zakresie były realizowane w formie czasowych wystaw⁴⁶, w wielu uzdrowskach brak jednak instytucji, która na stałe zajmowałaby się popularyzacją dziejów miejscowości z położeniem nacisku na jej uzdrowski charakter (pozytywnym wyjątkiem jest Szczawnica). Brakuje placówki na wzór chociażby słowackiego Muzeum Balneologicznego w Pieszczykach, kompleksowo poświęconego historii uzdrowsk w tym kraju. Przy dzisiejszym dynamicznym rozwoju muzealnictwa, chętnie korzystającego z ciekawych i nowatorskich form, wydaje się to być sporym, acz nie do końca wykorzystanym i docenionym potencjałem. Smuci w tym kontekście fakt, że w Iwoniczu nie ma już dziś Muzeum Historyczno-Balneologicznego, które niegdyś funkcjonowało w budynku „Krakowiak”.

Charakterystycznym rysem gmin uzdrowskich jest także to, że często współpracują one w organizacji przedsięwzięć kulturalnych z prywatnymi spółkami uzdrowskimi, jak również z działającymi na danym terenie stowarzyszeniami. Jest to o tyle istotne, że odciąża w pewnym stopniu samorządowy budżet. Z drugiej strony może to grozić natężeniem działań o charakterze komercyjnych, zwłaszcza ze strony nastawionych na zysk prywatnych podmiotów. To natomiast nie zawsze idzie w parze z jakością.

Kolejną cechą pozytywnie odróżniającą gminy uzdrowskie od innych jednostek najniższego szczebla jest stosunkowo bogata infrastruktura kulturalna. Zarówno kuracjusze, jak i mieszkańcy mogą korzystać z kin czy nawet teatrów w niewielkich bądź co bądź miejscowościach, mają regularny kontakt z kulturą wysoką. Stawianie na rozwój muzyki poważnej – choć ostatnio nieco osłabiony, o czym świadczą chociażby zmiany w Krynicy – to zresztą następny wyróżnik uzdrowsk, często już powszechnie wiązany z miejscowościami o tym statusie. Prymat muzyki klasycznej nie oznacza jednak, że nie zwraca się uwagi na inne płaszczyzny kultury. Oferta w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana, co z kolei odpowiada forsowanym w nauce o zarządzaniu w turystyce postulatom o konieczności odpowiedzi na różnorodne preferencje wczasowiczów⁴⁷.

Podsumowując, gminy uzdrowiskowe prowadzą politykę kulturalną specyficzną, gdyż opierającą się nie tylko na potrzebach mieszkańców, a uwzględniającą w równym stopniu turystyczny charakter miejscowości i preferencje kuracjuszy. Ruch turystyczny powoduje, że częstotliwość wydarzeń kulturalnych jest większa niż w gminach o podobnej wielkości i potencjale ludnościowym (widać też większy rozmach towarzyszący ich organizacji), podobnie jak zazwyczaj więcej jest kulturalnych instytucji. Dzieje się to jednak z korzyścią dla lokalnej społeczności, która zarówno może korzystać z dobrodziejstw oferowanych przez uzdrowisko, jak również może liczyć na wzmożony ruch turystyczny i korzyści ekonomiczne z tym związane. Odpowiednia polityka kulturalna, połączona ze skutecznym jej wypromowaniem, może bowiem wpływać na rozwój całej gminy, a co za tym idzie – stymulować ożywienie w innych dziedzinach lokalnej działalności.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 879.

² Z. Kruczek, *Atrakcyjność turystyczna uzdrowisk karpackich* [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A.R. Szromek, Kraków 2012, s. 70.

³ A. Kaczmarska, *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie...*, s. 68.

⁴ 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.

⁵ Dz.U. Nr 31, poz. 254.

⁶ Z. Kruczek, A. Wesoła, *Uzdrowiska karpackie*, Kraków 1987, s. 66.

⁷ Uchwała nr IV.16.2015 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 30 grudnia 2014 r. – uchwała budżetowa na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.438).

⁸ Uchwała Nr XLI/285/2013 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 30 grudnia 2013 r. – uchwała budżetowana rok 2014 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2014.371).

⁹ Uchwała Nr XV/111/2011 Nr XLI/285/2013 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 29 grudnia 2011 r. – uchwała budżetowa na rok 2012 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2012.845).

¹⁰ Uchwała Nr III/22/2015 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.395).

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153).

¹² Uchwała IV/56/15 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie budżetu dla Województwa Podkarpackiego na 2015 r. (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.425).

¹³ Uchwała Nr III/16/14 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Dukla na 2015 rok (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.41).

¹⁴ Uchwała Nr III/8/2014 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 30 grudnia 2014 r. - uchwała budżetowa Gminy Miejsce Piastowe na 2015 rok (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.49).

- ¹⁵ Wówczas wartości wynoszą ok. 95 zł dla Gminy Iwonicz-Zdrój, ok. 160 zł dla Gminy Miejsce Piastowe oraz ok. 78 zł dla Gminy Dukla.
- ¹⁶ G. Praweńska-Skrzypek, *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2003, s. 119.
- ¹⁷ Uchwała Nr III/12/14 Rady Miejskiej w Rymanowie z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.14).
- ¹⁸ Uchwała Nr IV.20.2015 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 30 stycznia 2015 r. – uchwała budżetowa na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.569).
- ¹⁹ Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług turystycznych w miejscowościach uzdrowiskowych, Kraków 2005, s. 206.
- ²⁰ Uchwała budżetowa na rok 2015 Gminy Krynica-Zdrój Nr IV.25.2015 z dnia 29 stycznia 2015 r. (Dz.Urz. Woj. Mał. 2015.743).
- ²¹ <http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/248-wystawa-rzeczpospolita-iwonicka-w-galerii-pasa.html> [dostęp: 11.07.2015].
- ²² <http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/191-benefis-iwonickiego-rzebiarza-wadysawa-kandefera-.html> [dostęp: 11.07.2015].
- ²³ <http://pijalnia-artystyczna.pl/#/o-nas> [dostęp: 11.07.2015].
- ²⁴ <http://krynicazrodlemkultury.pl/> [dostęp: 11.07.2015].
- ²⁵ http://www.miastons.pl/77,12528,Krynica_kulturalnym_eldorado.htm. [dostęp: 11.07.2015].
Co prawda, w późniejszym czasie, odsetek ten zmniejszył się, ale można to wytłumaczyć tym, że akurat przypadały ferie, które do Krynicy przyciągnęły turystów w innych celach niż lecznicze czy profilaktyczne.
- ²⁶ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/wystawa/> [dostęp: 11.07.2015].
- ²⁷ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/wystawa-malarstwa-wojciecha-zaglrskiego/> [dostęp: 11.07.2015].
- ²⁸ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/dla-turysty/sanatoria/> [dostęp: 11.07.2015].
- ²⁹ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/kultura/gok/> [dostęp: 11.07.2015].
- ³⁰ <http://www.atrakcjekrynicy.pl/kalendarz-wydarzen1508-2717.html> [dostęp: 11.07.2015].
- ³¹ *Kalendarz imprez powiatu krośnieńskiego 2015. Kultura*, dostęp online.
- ³² Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków województwa podkarpackiego. Dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa.
- ³³ http://www.kpb.com.pl/pl?portfolio,rewitalizacja_zabytkowego_centrum_miasta_iwoniczzdroj [dostęp: 11.07.2015].
- ³⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.
- ³⁵ Protokół Nr XLIV/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 27 lutego 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.
- ³⁶ Protokół Nr XLIII/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 29 stycznia 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.
- ³⁷ Protokół Nr XLVIII/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 30 maja 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.

³⁸ <http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/190-iii-midzynarodowy-plener-malarski-uzdrowisko-iwonicz-zim-.html> [dostęp: 11.07.2015].

³⁹ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/projekty/spotkanie-z-kultura-polsko-ukrainska-w-iwoniczu-zdroju/> [dostęp: 11.07.2015].

⁴⁰ <http://www.iwonicz-zdroj.pl/polsko-ukrainski-transgraniczny-festiwal-kultur/> [dostęp: 11.07.2015].

⁴¹ Przykładem może być zorganizowanie obchodów 100-lecia śmierci poety i autora przewodników po Iwoniczu Władysława Bezy.

⁴² <http://przyjacieleiwoniczazdroju.republika.pl/kalendarium.htm> [dostęp: 11.07.2015].

⁴³ <http://www.ocaliwonicz.pl/plan-dzialan-stowarzyszenia> [dostęp: 11.07.2015].

⁴⁴ Co ciekawe, w popularyzację postaci niegdyś wypoczywających w uzdrowiskach angażują się także hotele. Przykładowo, w pokojach szczawnickiego hotelu „Batory”, w budynku którego przebywał kiedyś Henryk Sienkiewicz, znajdują się egzemplarze jego powieści.

⁴⁵ J. Kuciel-Lewandowska, A. Kierzek, *Historia uzdrowiska w Iwoniczu Zdroju od jego założenia do czasów współczesnych* [w:] *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, red. B. Płonka-Syroka i A. Syroka, Wrocław 2012, s. 58.

⁴⁶ Np. w Bochni, gdzie w tamtejszym muzeum miała miejsce wystawa poświęcona uzdrowiskom galicyjskim. <http://www.bochnianin.pl/n/kultura/16783/czwartek-w-muzeum-uzdrowiska-krolestwa-galicji> [dostęp: 12.07.2015].

⁴⁷ A. Hadzik, *Turystyka i rekreacja uzdrowiskowa*, Katowice 2011, s. 131.

Bibliografia

Źródła

Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług turystycznych w miejscowościach uzdrowiskowych, Kraków 2005.

Kalendarz imprez powiatu krośnieńskiego 2015. Kultura, online.

Protokół Nr XLIII/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 29 stycznia 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.

Protokół Nr XLIV/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 27 lutego 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.

Protokół Nr XLVIII/2014 z obrad Rady Miejskiej Iwonicza-Zdroju z dnia 30 maja 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej.

Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków województwa podkarpackiego, online.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach, Dz.U. 1922 Nr 31, poz. 254.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.

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, z późn. zm.

Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

Uchwała Nr XV/111/2011 Nr XLI/285/2013 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 29 grudnia 2011 r. – uchwała budżetowa na rok 2012, Dz.Urz. Woj. Podk. 2012.845.

Uchwała Nr XLI/285/2013 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 30 grudnia 2013 r. – uchwała budżetowa rok 2014, Dz.Urz. Woj. Podk. 2014.371.

Uchwała nr IV.16.2015 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 30 grudnia 2014 r. – uchwała budżetowa na rok 2015, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.438.

Uchwała Nr III/16/14 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Dukla na 2015 rok, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.41.

Uchwała Nr III/8/2014 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 30 grudnia 2014 r. – uchwała budżetowa Gminy Miejsce Piastowe na 2015 rok, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.49.

Uchwała Nr III/12/14 Rady Miejskiej w Rymanowie z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2015, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.14.

Uchwała IV/56/15 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie budżetu dla Województwa Podkarpackiego na 2015 r., Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.425.

Uchwała budżetowa na rok 2015 Gminy Krynica-Zdrój Nr IV.25.2015 z dnia 29 stycznia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Mał. 2015.743.

Uchwała Nr III/22/2015 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2015, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.395.

Uchwała Nr IV.20.2015 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 30 stycznia 2015 r. – uchwała budżetowa na rok 2015, Dz.Urz. Woj. Podk. 2015.569.

Literatura

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.

Kaczmarek A., *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. R. Szromek, Kraków 2010.

Kuciel-Lewandowska J., Kierzek A., *Historia uzdrowiska w Iwoniczu Zdroju od jego założenia do czasów współczesnych*, [w:] *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, red. B. Płonka-Syroka i A. Syroka, Wrocław 2012.

Kruczek Z., *Atrakcyjność turystyczna uzdrowisk karpaccich* [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. R. Szromek, Kraków 2012.

Kruczek Z., Weseli A., *Uzdrowiska karpaccie*, Kraków 1987.

Praweńska-Skrzypek G., *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2003.

Internet

<http://bip.malopolska.pl/umkrynicazdroj/Article/get/id,1021120.html>
http://bip.powiat.krosno.pl/fck_pliki/File/Kalendarz%20imprez/kalendarz_2015_Kultura.pdf
<http://krynicazrodlemkultury.pl/>
<http://pijalnia-artystyczna.pl/#/o-nas>
<http://przyjacieleiwoniczazdroju.republika.pl/kalendarium.htm>
<http://www.atrakcjekrynicy.pl/kalendarz-wydarzen1508-2717.html>
<http://www.bochnianin.pl/n/kultura/16783/czwartek-w-muzeum-uzdrowiska-krolestwa-galicji>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/dla-turysty/sanatoria>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/kultura/gok/>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/polsko-ukraiski-transgraniczny-festiwal-kultur/>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/projekty/spotkanie-z-kultura-polsko-ukrainska-w-iwoniczu-zdroju/>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/wystawa-malarstwa-wojciecha-zaglrskiego/>
<http://www.iwonicz-zdroj.pl/wystawa/>
http://www.kpb.com.pl/pl?portfolio,rewitalizacja_zabytkowego_centrum_miasta_iwonicz-zdroj
http://www.miastons.pl/77,12528,Krynica_kulturalnym_eldorado.htm
<http://www.ocaliwonicz.pl/plan-dzialan-stowarzyszenia>
<http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/190-iii-midzynarodowy-plener-malarski-uzdrowisko-iwonicz-zim-.html>
<http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/191-benefis-iwonickiego-rzebiarza-wadysawa-kandefera-.html>
<http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/248-wystawa-rzeczpospolita-iwonicka-w-galerii-pasa.html>
<http://www.uzdrowisko-iwonicz.com.pl/aktualnosci/248-wystawa-rzeczpospolita-iwonicka-w-galerii-pasa.html>

Agata Lizak: studentka III roku prawa w Wyższej Szkole Prawa i Administracji Przemysł-Rzeszów; Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie. E-mail: agata_lizak@interia.pl.

arkuszy wydawniczych: 1,2

@article{Lizak_2016, title={Polityka kulturalna w gminach uzdrowiskowych na przykładzie gminy Iwonicz-Zdrój}, volume={5}, url={<http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/>}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Lizak, Agata}, year={2016}, pages={137-156}}

- Hadzik, A. 2011. *Turystyka i rekreacja uzdrowiskowa*. Katowice.
- Honka, N. 2009. *Miejsce polityki kulturalnej w działalności samorządu terytorialnego* In *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu (na wybranych przykładach organizacji i instytucji użyteczności publicznej)*, ed. by N. Honka. Lubowice.
- Kaczmarska, A. 2010. *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce* In *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, ed. by A.R. Szromek. Kraków.
- Kuciel-Lewandowska, J. and Kierzek, A. 2012. *Historia uzdrowiska w Iwoniczu Zdroju od jego założenia do czasów współczesnych* In *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, ed. by B., Płonka-Syroka and A., Syroka. Wrocław.
- Kruczek, Z. 2012. *Atrakcyjność turystyczna uzdrowisk karpackich* In *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, ed. by A.R. Szromek. Kraków.
- Kruczek, Z. and Weseli, A. 1987. *Uzdrowiska karpackie*. Kraków.
- Prawelska-Skrzypek, G. 2003. *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*. Kraków.
-



Urszula Król, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu

Zadłużenie gmin w Polsce w latach 2010–2014 – zarys problematyki

Debt of municipalities in Poland for the years 2010–2014 – the outline of the subject

przesłanie tekstu: 2 lutego 2016 r., ocena redakcji: 28 marca 2016 r., recenzja: 20 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 21 czerwca 2016 r.

Abstrakt

W artykule przedstawiono kondycję finansową polskich gmin oraz to, w jaki sposób finanse samorządu terytorialnego wpływają na gospodarkę państwa. Analizie poddane zostały dane finansowe polskich gmin w latach 2010–2014. Omówiono sposoby zarządzania finansami przez gminy oraz czynniki, które je warunkują. Następnie opisano sytuację gospodarczą polski ze szczególnym uwzględnieniem długu publicznego. W związku z długiem publicznym analizie poddany został również stan zadłużenia polskich gmin.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dług publiczny, gmina, gospodarka państwa

Abstract

This article presents the financial position of Polish communes. Except that, it describes the relationship between the financial position of the local self-government finances and the economy of the state. Financial data of Polish communes was analysed from 2010 to 2014. The ways of the financial management in communes are presented together with the factors, which determine these ways. Next, the current economic situation is presented with particular references to the national debt. In relation to the national debt a level of indebtedness of Polish communes is also analysed.

Keywords: commune, national debt, public finances, state economy

1. Wstęp

Uważa się, że obecnie rozwój gospodarki w znacznym stopniu opiera się o wiedzę, która jest wykorzystywana w celu coraz szybszego generowania postępu o charakterze techniczno-organizacyjnym. Musimy jednak pamiętać, że korzystanie w gospodarce

z posiadanych zasobów wiedzy, a także tworzenie nowej wiedzy wymaga współdziałania wielu uczestników procesu gospodarczego, głównie tych, którzy są odpowiedzialni za kształtowanie odpowiedniej infrastruktury oraz tworzenie instytucjonalnych warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu. Owe warunki są określane przez źródła endogenicznego rozwoju regionalnego opartego na wewnętrznym kapitale materialnym i ludzkim danej jednostki terytorialnej. Aktualnie kształtujące się sieci współpracy tworzą zbiór relacji między wieloma uczestnikami procesu gospodarczego. Ważną rolę odgrywają w nich - obok przedsiębiorstw, licznych organizacji konsultingowych i usługowych, instytucji badawczych i finansowych – administracja rządowa i samorządy terytorialne¹. Działania władz gminnych w budowaniu innowacyjnej gospodarki powinny być głównie skierowane na wspieranie aktywności lokalnych przedsiębiorców, rozwój badań i nauki oraz edukacji, gdyż takie warunki sprzyjają powstawaniu innowacji w gospodarce. Wspieranie i tworzenie tych korzystnych uwarunkowań dla innowacji ze strony samorządu gminnego uzależnione jest jednak od jego dobrej kondycji finansowej.

Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie roli wieloletniej prognozy finansowej nie tylko jako instrumentu pozwalającego zachowywać zasady uchwalania budżetu w zakresie deficytu i długu publicznego, ale również jako narzędzia mającego na celu ograniczanie zadłużenia gmin. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma istotny wpływ na sytuację finansową kraju a to wiąże się bezpośrednio z rozwojem gospodarczym. Podstawowymi czynnikami mającymi wpływ na rozwój gospodarczy są w szczególności: kapitał ludzki, ziemia i surowce, postęp techniczny oraz innowacje. Nie można jednak pomijać wpływu, jaki na gospodarkę wywiera działalność jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gmin jako podstawowych jednostek podziału państwa.

2. Gospodarka finansowa gmin

Gospodarka finansowa powadzona przez gminy polega głównie na gromadzeniu dochodów i przychodów oraz na dokonywaniu wydatków i rozchodów w celu wykonywania zadań własnych i zleconych gminy. Stanowi ona fundament funkcjonowania samorządu gminnego, a także warunkuje jego rozwój i konkurencyjność oraz zabezpiecza realizację potrzeb jego mieszkańców. Dla mieszkańców gmin niezwykle istotne znaczenie ma więc skuteczne zarządzanie finansami gminy oraz prowadzenie właściwej polityki dochodowej i wydatkowej. W tym celu konieczne jest prowadzenie analizy dochodów i wydatków budżetowych oraz dokonywanie oceny sytuacji finansowej gmin². Sytuację finansową gmin obrazuje – moim zdaniem – poziom długu, wyniki budżetów, struktura dochodów i wydat-

ków oraz stopień spełnienia ustawowych ograniczeń dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej. Należy pamiętać, że obecnie finanse publiczne gmin przeżywają kryzys, który niekorzystnie wpływa na stabilizację finansową sektora centralnego. Wskaźnik zadłużenia sektora samorządowego od blisko 15 lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Na poziom dochodów gmin mają wpływ decyzje właściwych organów samorządowych. Ze sprawozdań budżetowych za 2014 r. wynika, że na skutek obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności, do budżetów gmin nie wpłynęła kwota 3 970,7 mln zł, co stanowiło 4,7% dochodów ogółem gmin, a w odniesieniu do dochodów własnych gmin 9,5%. Należy pamiętać jednak, że tego rodzaju decyzje stanowią narzędzie polityki podatkowej prowadzonej przez gminy, które tym sposobem reagują na sytuację swoich mieszkańców i ich potrzeby. Przede wszystkim mają one charakter stymulacyjny, mający na celu zwiększenie przedsiębiorczości i rozwoju głównie małych i średnich przedsiębiorstw. Dzięki wprowadzonym ulgom gminy stają się atrakcyjniejsze dla przedsiębiorców, którzy wówczas chętniej inwestują na jej terenie przyczyniając się tym samym do rozwoju danej gminy i do zmniejszenia poziomu bezrobocia. Przyznany zakres władztwa podatkowego jest również o tyle istotny, że stanowi podstawowy wyznacznik samodzielności finansowej gmin. W 2014 r. dochody ogółem gmin wyniosły 84 549,0 mln zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosły one o 5,6%. Gminy wykonały plan dochodów budżetowych w 97,4%³.

Tabela 1. Wyszczególnienie dochodów gmin ogółem.

	2010	2011	2012	2013	2014
Wykonanie w mln zł	72 310,5	75 830,7	78 407,5	80 043,4	84 549,0
Plan w mln zł	74 812,1	78 326,3	80 713,3	82 657,4	86 763,3
Wskaźnik wykonania w %	96,7	96,8	97,1	96,8	97,4
Rok poprzedni = 100	111,4	104,9	103,4	102,1	105,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki gmin wyniosły 85 070,1 mln zł, w roku 2014 co oznaczało wzrost o 7,1% w porównaniu do roku poprzedniego, a plan wydatków został wykonany w 92,9%.

Tabela 2. Wydatki gmin ogółem.

	2010	2011	2012	2013	2014
Wykonanie w mln zł	79 740,6	79 686,9	78 491,4	79 442,5	85 070,1
Plan w mln zł	86 826,3	86 102,5	84 575,1	85 948,0	91 544,1
Wskaźnik wykonania w %	91,8	92,5	92,8	92,4	92,9
Rok poprzedni = 100	113,9	99,9	98,5	101,2	107,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Według danych za 2014 r. zadłużenie w jednostkach samorządu terytorialnego wyniosło 68 579 mln zł i stanowiło 35,4% planowanych dochodów ogółem i było o 2,8% wyższe od zadłużenia w analogicznym okresie roku ubiegłego, natomiast w stosunku do 2013 r. zadłużenie było niższe jedynie o 0,8%. Należy jednak zauważyć, że spowolnienie gospodarcze dotknęło gminy w szczególny sposób. Gminy ze względu na podstawowy i pierwotny szczebel podziału administracyjnego kraju realizują wiele ustawowych zadań, od których zależy dobrobyt lokalnej społeczności, a w konsekwencji stan finansów publicznych w ogóle. Można jednak odnieść wrażenie, że zarządzanie gospodarką niektórych gmin staje się zbiorem luźnych i nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, aniżeli systemem spójnym i całościowym. Władze gmin skupiają się głównie na zadaniach bieżących, a nie długookresowych, natomiast o poszczególnych rozstrzygnięciach przesądzają nie tyle względy merytoryczne, co raczej polityczne⁴. Mimo sprecyzowania granic samodzielności dochodowej gminy zarówno w artykule 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, jak i w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, w dalszym ciągu wiele kontrowersji związanych jest z prawnymi granicami dokonywania przez gminę wydatków w celu realizacji zadań gminy, określonych w szczególności w ustawie o samorządzie gminnym⁷ i generowaniu w związku z tym deficytu i długu publicznego. Aprobata wymaga twierdzenie, że tzw. złota zasada finansów publicznych – rozumiana jako odpowiednio skonstruowana zasada zrównoważonego budżetu – jest podstawowym, ale niewystarczającym instrumentem zapobiegania niewypłacalności gminy⁸.

Polska w zakresie ograniczenia długu gmin przyjęła tzw. model reguł fiskalnych, który polega na wprowadzeniu za pomocą norm prawnych do systemu finansów samorządowych limitów oraz ograniczeń, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków, które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczonych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych⁹. Ważne miejsce w dyskusji nad zapobieganiem powstawania nadmiernego zadłużenia zajmuje zagadnienie ram fiskalnych. W Polsce funkcjonują reguły fiskalne odnoszące się do finansów gmin. Wpisane zostały do ustawy o finansach publicznych¹⁰ i opierają się na metodologii

krajowej. W 2014 r. zaczęły obowiązywać nowe reguły fiskalne, co nastąpiło razem z wygaśnięciem części dotąd obowiązujących reguł. W ich przypadku można mówić o regułach utrzymanych w mocy, obowiązujących do 2014 r. i po tej dacie.

Reguły te można formułować następująco:

1. Reguła fiskalna wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych obowiązująca od 2014 r.:

- Indywidualny limit zadłużenia, podlegający modyfikacjom w zależności od szeregu czynników, m.in. łącznej kwoty ze spłaty zobowiązań, dochodów i wydatków bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz relacji tych wartości na przestrzeni trzech lat, musi być zgodny ze wzorem określonym w artykule 243 ustawy o finansach publicznych¹¹.

2. Utrzymana w mocy reguła fiskalna:

- Planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat poprzedzających i tzw. wolne środki.

3. Reguły fiskalne wygasające w 2014 r.:

- Relacja długu do dochodów na koniec kwartału i roku budżetowego nie może przekroczyć 60%;
- Kwoty wydatków ponoszone z tytułu finansowania zadłużenia oraz z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na dany rok budżetowy nie mogły być większe niż 15% dochodów w tym okresie.

Reguły, które wygasły w 2014 r., zostały zastąpione przez – niżej omówiony – indywidualny wskaźnik zadłużenia¹².

W 2014 r. zobowiązania gmin ogółem wyniosły 26 436,2 mln zł (spadek o 2,6% w porównaniu do 2013 r.). Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek stanowiło 98,7% zobowiązań ogółem wszystkich gmin, tj. 26 104,2 mln zł. Zobowiązania ogółem w 2014 r. wystąpiły w 2 362 gminach (95,3% ogółu). Zadłużenie bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych odnotowano w 2 312 gminach, co odpowiadało 95,8% ogółu. Wskaźnik zadłużenia liczony jako relacja zobowiązań ogółem do wykonanych dochodów dla gmin w 2014 r. wyniósł 31,3%, co oznaczało spadek o 0,9 punktu procentowego w stosunku do 2013 roku. Wskaźnik zadłużenia bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych wynosił 28,5% (spadek o 0,6 p. proc. w porównaniu do 2013 r.)¹³.

Dynamiczny wzrost zadłużenia sektora samorządu terytorialnego nastąpił poczynając od 2009 roku. Jako przyczyny tego zjawiska wskazuje się:

- spadek dochodów własnych samorządu terytorialnego, spowodowany kryzysem gospodarczym, co negatywnie wpłynęło na ogólną sytuację finansową samorządu terytorialnego;
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, w przypadku których instrumenty dłużne podnoszą zdolność absorpcyjną środków unijnych;
- mobilizację podmiotów samorządowych do zadłużania się na zasadach obowiązujących do końca 2013 r. w obawie przed formalną utratą zdolności kredytowej w obliczu nowych zasad wyznaczających limity zadłużenia gmin według wielkości nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie 3 lata¹⁴.

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. wprowadziła zmiany w sposobie obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Indywidualny wskaźnik zadłużenia zastąpił, obowiązujące do końca 2013 r. bariery określone w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych. Do 2014 roku wszystkie jednostki samorządu terytorialnego obowiązywały bowiem dwa ilościowe limity zadłużenia lokalnego. Pierwszy stanowił 15%-owy limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych. Drugim był 60%-owy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych. Od 2014 r. obowiązuje nowa norma regulująca limitowanie zadłużenia samorządu terytorialnego oparta na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Natomiast o dopuszczalnym poziomie zadłużenia gminy decyduje kształtowanie się relacji wielkości obsługi długu do środków, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę, tj. przede wszystkim do nadwyżki operacyjnej z trzech minionych lat. Zmiana ta była spowodowana wadami uprzednio obowiązujących wskaźników, takimi jak: ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek o dobrej kondycji finansowej, a zarazem możliwość nadmiernego zadłużania się jednostek o niskiej kondycji finansowej, nieuwzględnienie wielkości i potencjału dochodowego jednostki, stosowanie przez instytucje finansowe i ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowej samorządów¹⁵. Nowy wskaźnik – jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy – był wynikiem postulatów wielokrotnie zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego, m.in. podczas Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁶.

3. Sytuacja gospodarcza Polski

Polska zaskakująco dobrze zniosła okres spowolnienia gospodarczego i jego następstwa. Począwszy od 2008 r. jej realny PKB wzrósł łącznie o 19%, co stanowiło absolut-

ny wyjątek w Unii Europejskiej. Po dwóch latach przejściowego kryzysu w 2014 r. nastąpi-

Urszula Król

ło ożywienie aktywności gospodarczej w miarę wzrostu popytu wewnętrznego, który zastąpił handel zagraniczny, stając się głównym czynnikiem napędzającym wzrost gospodarczy. Oczekuje się, że wysokie spożycie prywatne utrzyma się w krótkim okresie, dzięki stabilnej sytuacji w zakresie zatrudnienia i wzrostowi płac realnych. Obserwowane ożywienie akcji kredytowej w połączeniu ze spadkiem kosztów finansowania i wzrostem marż zysku powinno wesprzeć dodatkowo prywatne inwestycje, na które wciąż niekorzystnie wpływa nie-sprzyjające otoczenie biznesu. Zgodnie z przewidywaniami, inwestycje publiczne również powinny nabrać tempa w 2016 r., wraz z uruchomieniem realizacji nowych projektów finansowanych przez UE. W 2014 r. stopa bezrobocia znacznie spadła, a wskaźnik zatrudnienia poprawił się w związku z silnym wzrostem zatrudnienia i zmniejszeniem się liczby osób w wieku produkcyjnym. Podobnie jak w pozostałych państwach Europy osłabła także presja inflacyjna. W 2014 r. inflacja spadła do zerowego poziomu; na 2016 r. jest przewidywane ponowne pojawienie się niskiej inflacji. Swoje dobre wyniki gospodarcze w ciągu ostatnich 25 lat Polska zawdzięcza głównie konkurencyjnym kosztom pracy, natomiast aby przesunąć się w górę łańcucha wartości dodanej, powinna raczej zwiększyć swoje zdolności innowacyjne¹⁷.

Państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec III kwartału 2015 r. wyniósł 876 398,3 mln zł, co oznaczało wzrost o 18 189,5 mln zł (2,1%) w stosunku do końca II kwartału 2015 roku, a także wzrost o 49 626,0 mln zł (+6,0%) w stosunku do końca 2014 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) stanowiący jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht na koniec III kwartału 2015 r. wyniósł 915.201,4 mln zł, co oznaczało wzrost o 19.327,0 mln zł (o 2,2%) w stosunku do końca II kwartału 2015 r. Podobnie jak w przypadku PDP, zmiana długu EDP w III kwartale 2015 r. wynikała głównie ze zmian zadłużenia Skarbu Państwa. Ponadto na wysokość długu EDP wpłynął:

- wzrost zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (o 536,8 mln zł);
- wzrost zadłużenia przedsiębiorstw zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (o 590,4 mln zł);
- spadek skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez fundusze umiejscowione w Bgk (w tym Krajowy Fundusz Drogowy) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny (łącznie o 330,6 mln zł), co spowodowało wzrost długu EDP w wyniku zmniejszenia konsolidacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora;
- spadek zadłużenia wynikający z transakcji CIRS w rezultacie korzystnego kształtowania się kursu CHF wobec USD i EUR (o 449,0 mln zł)¹⁸.

Przypomnijmy, że transakcja CIRS to transakcja, w której klient i bank umawiają się, że będą sobie wzajemnie płacić strumienie płatności odsetkowych oparte o dwie różne stopy procentowe, przez ustalony okres, z ustaloną częstotliwością i od ustalonych nominalów w dwóch określonych walutach. Oznacza to, że będą zamieniać stopy procentowe swoich zobowiązań lub należności w dwóch różnych walutach¹⁹. Natomiast kryteria fiskalne z Maastricht to wskaźniki ekonomiczne, a także zasady, które państwo zmierzające do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej jest zobowiązane wypełnić. Do owych kryteriów zalicza się: stabilność cen, sytuacja fiskalna (wysokość deficytu), kurs walutowy (pasma wahań kursowych) i stopy procentowe.

4. Zarządzanie długiem gmin

Specyfika zarządzania finansami w gminach wiąże się z istotą samych finansów publicznych. Finanse gminne są nierozłączną częścią systemu finansów publicznych i podlegają pewnym normom i zasadom wynikającym zarówno z ich charakteru, jak i z regulacji prawnych. Zgodnie z przepisami art. 3. ustawy o finansach publicznych finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Zarządzanie finansami jest ustawowym obowiązkiem każdej gminy. Niezależnie jednak od funkcjonowania tego obowiązku, w warunkach ograniczonych środków i praktycznie nieograniczonych potrzeb finansowych, każda gmina powinna odpowiednio zarządzać własnymi finansami, ponieważ od ich poziomu i racjonalności wykorzystania zależy jej sprawne funkcjonowanie i rozwój. Dług gminny jest częścią długu publicznego. Dług gminny można zdefiniować jako sumę środków finansowych pozostawionych do dyspozycji tych jednostek na określony czas i na określonych warunkach. Działalność władz lokalnych związana z zaciąganiem długu obejmuje wiele decyzji odnoszących się do jego rozmiarów, stosowanych instrumentów, terminów spłat, a także kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem. Wykorzystanie instrumentów dłużnych

może być efektywnym prorozwojowym narzędziem zarządzania finansami. Zarządzanie długiem gmin określa się jako działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań. Jest to wąskie ujęcie, które sprowadza się do bieżącej obsługi długu. Zarządzanie długiem samorządowym można definiować również w szerszym kontekście jako proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej gmin, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty lokalnej. Głównym celem zarządzania długiem gminnym jest zaspokojenie popytu na pieniądź. Pozostałe cele to:

- finansowanie zadań, na które brak jest pokrycia w dochodach jednostki samorządu terytorialnego;
- minimalizacja ryzyka finansowego;
- minimalizacja kosztów związanych z wykorzystaniem długu przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- minimalizacja ryzyka utraty płynności oraz niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego;
- koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów budżetu z wymagalnością zobowiązań²⁰.

Uwarunkowania ekonomiczne zarządzania długiem gminnym można podzielić na niezależne i zależne od samej gminy. Do uwarunkowań niezależnych zalicza się:

- stan rozwoju gospodarczego kraju;
- koniunkturę gospodarczą;
- zmiany poziomu PKB;
- stopę inflacji i bezrobocia;
- stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych;
- działalność społeczno-gospodarczą państwa;
- stan finansów publicznych;
- zakres władztwa dochodowego, w tym władztwa podatkowego i władztwa wydatkowego;
- ograniczenia zadłużenia;
- poziom dochodów transferowanych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na zadania gmin²¹.

Uwarunkowania zależne od gmin to:

- potencjał dochodowy gminy;
- potencjał inwestycyjny i poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy;
- potencjał wytwórczy znajdujący się na terenie gminy;

- zdolność do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki gminnej (w tym zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego)²².

Władze gminne powinny uwzględniać istniejące ograniczenia zadłużenia w swoich strategiach zarządzania długiem. Oprócz planowania kosztów długu oraz możliwości spłaty powinny tak planować zadłużenie, aby nie przekroczyć ustawowych limitów. Prawo regulujące zadłużenie samorządów powinno być zarazem stabilne, gdyż częste zmiany utrudniają zarządzanie długiem, planowanie zadłużenia w dłuższym okresie i opracowanie strategii zarządzania długiem²³.

5. Podsumowanie

Normatywną podstawą prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej jest uchwała budżetowa, której najistotniejszym elementem jest budżet. Mimo, że na gruncie ustawy o finansach publicznych, gminy w uchwale budżetowej mogły przyjmować oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej oraz inne zadania – nadal widocznie zarysowuje się potrzeba konstruowania nowych rozwiązań w zakresie nie tylko planowania finansowego, ale także w aspekcie ograniczania długu i deficytu jednostki samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji gospodarczej mimo decentralizacji finansów publicznych system finansowania gmin jest nieadekwatny do decentralizacji zadań publicznych, które gminy wykonują. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest nakładanie na samorząd gminny coraz liczniejszych zadań, których wykonanie przekracza możliwości finansowe gmin, powiatów i województw.

¹ R. Domański, A. Marciniak, *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, Warszawa 2003, s. 76.

² J. Hybel, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Warszawa 2010, s. 29-30.

³ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, oprac. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

⁴ M. Jędrzejczyk, *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40), s. 3.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

⁸ M. Bitner, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 39.

- ⁹ Ibidem, s. 40.
- ¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- ¹¹ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, op. cit., s. 14.
- ¹² M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2014, nr 198, s. 125 i n.; J. Kotlińska, *Finanse jest w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 49 i n.; K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły budżetowe (fiskalne)*, [w:] *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl/>; ead., *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 7 (32), s. 1/7-7/7; ead., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 (31), s. 161 i n.; J. Rutkowski, *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 873: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 77, s. 277 i n.
- ¹³ Zob. cytowane dane GUS: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*.
- ¹⁴ M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 38.
- ¹⁵ D.A. Hałaburda, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2011, nr 91, s. 156.
- ¹⁶ B. Romowicz, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40), s. 227-230.
- ¹⁷ *Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 26 lutego 2015 r.*, {COM(2015) 85 final}, Bruksela 2015.
- ¹⁸ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw/2015*, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2015_09.pdf [dostęp: 29.01.2016].
- ¹⁹ P. Wawrzyniak, *Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających*, „E-finance. Kwartalnik internetowy” 2007, s. 78.
- ²⁰ D.A. Hałaburda, op. cit., s. 154-155.
- ²¹ Ibidem, s. 155-156.
- ²² Ibidem, s. 156.
- ²³ Ibidem, s. 157.

Bibliografia

Źródła

- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, oprac. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 26 lutego 2015 r.*, {COM(2015) 85 final}, Bruksela 2015.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw/2015*, online.

Literatura

- Bitner M., *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.
- Domański R., Marciniak A., *Sieciorowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, Warszawa 2003.
- Dylewski M., *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2014, nr 198.
- Hałaburda D.A., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2011, nr 91.
- Hybe J., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 86.
- Jędrzejczyk M., *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40).
- Kotlińska J., *Finanse jest w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 (31).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły budżetowe (fiskalne)*, [w:] *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl/>.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 7 (32).
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Romowicz B., *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40).
- Rutkowski J., *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 873: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 77.
- Wawrzyniak P., *Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających*, „E-finanse. Kwartalnik internetowy” 2007.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 48, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 446.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r. poz. 198.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Mgr Urszula Król: doktorantka na kierunku ekonomia, na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu, w Katedrze Finansów i Ubezpieczeń. E-mail: urszulakrol1990@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,7

@article{Król_2016, title={Ekonomiczne aspekty zadłużenia gmin w latach 2010–2014 – zarys tematyki}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Król, Urszula}, year={2016}, pages={157–169}}

Bitner, M. 2013. „Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza”. *Samorząd Terytorialny* 1–2.

Domański, R. and Marciniak, A. 2003. *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*. Warszawa.

Dylewski, M. 2014. „Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE”. *Studia Ekonomiczne UE w Katowicach* 198.

Hałaburda, D.A. 2011. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych”. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej* 91.

Hybe, J. 2010. „Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009”. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 86.

Jędrzejczyk, M. 2014. „Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 4 (40).

Kotlińska, J. 2014. „Finanse JST w nowych regułach zadłużeniowych”. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy* 7.

Marchewka-Bartkowiak, K. 2012. „Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3 (31).

Marchewka-Bartkowiak, K. 2010. „Reguły fiskalne”. *Analizy Biura Analiz Sejmowych* 7 (32).

Poniatowicz, M., Salachna, J. and Perło, D. 2010. *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa.

Romowicz, B. 2014. „Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 4 (40).

Rutkowski, J. 2015. „Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 873: *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 77.

Wawrzyniak, P. 2007. „Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających”. *E-finanse. Kwartalnik internetowy*.



Piotr Maciaszek, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański

Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II

Social participation of the youth in reference to youth city councils – part II

przesłanie tekstu: 2 lutego 2016 r., ocena redakcji: 29 marca 2016 r., recenzja: 5 maja 2016 r.,
akceptacja do druku: 20 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Artykuł stanowi drugą część rozważań na temat partycypacji społecznej młodzieży. Jedną z fundamentalnych instytucji służących aktywizacji młodzieży w samorządzie gminnym stanowi młodzieżowa rada gminy. Instytucja ta, lakonicznie unormowana na poziomie ustawowym, opiera się na normach statutowych uchwalanych przez radę gminy. Analiza poszczególnych statutów wskazuje, że pomimo występujących różnic można zauważyć elementy wspólne dla wszystkich młodzieżowych rad gmin. Spojrzenie na szczegółowe rozwiązania pozwala wyprowadzić wniosek, że młodzieżowa rada gminy, posiadając podobną strukturę do rady gminy oraz podlegając nadzorowi organów gminy, umożliwi praktyczną naukę funkcjonowania instytucji samorządu gminnego, lecz specyficznie sformułowana ordynacja wyborcza łącząca młodzieżowe rady ze szkołami utrudnia wzmocnienie więzi z lokalną społecznością.

Słowa kluczowe: partycypacja, młodzież

Abstract

This paper is a second part of the analysis regarding social participation of the youth. One of the most fundamental institutions which stimulates the activity of the young people in commune self-government in the Juvenile Gmina Council. Aforesaid institution is laconically adjusted in Polish statutory regulations and is mainly based on the statutes enacted by Gmina Council. The comparison of such statutes illustrates that despite of some varieties, some common standards regarding all Juvenile Gmina Councils can be indicated. A deeper outlook on the implemented solutions leads to conclusion that the Juvenile Gmina Council which has a very similar structure to the traditional Gmina Council and is also subjected to supervision of the institutions of Gmina, it enables the practical education of functioning the commune self-government. Unfortunately at the same time, due to specific provisions of the electoral system which combines the Juvenile Councils with public schools, the strengthening bonds with local community seems much more difficult.

Keywords: participation, youth

1. Wstęp

W poprzedniej części artykułu przedstawiłem opinie na temat znaczenia pojęcia „partycypacja społeczna” i związanych z nim terminów, jak „demokracja bezpośrednia” czy „społeczeństwo obywatelskie”, a także koncepcję zastosowania teoretycznego modelu partycypacji społecznej na potrzeby aktywizacji młodzieży w sferze obywatelskiej. W tym miejscu chciałbym zaprezentować zestawienie wcześniej scharakteryzowanego problemu z praktycznymi rozwiązaniami w statutach wybranych młodzieżowych rad gmin, które stanowią fundamentalną instytucję służącą reprezentacji młodzieży w strukturach samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 5b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹.

2. Realizacja postulatów dotyczących partycypacji społecznej młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin.

Ograniczenia objętościowe artykułu wymuszają dokonanie analizy praktycznego zastosowania przepisów jedynie na wybranych statutach młodzieżowych rad gmin. Materiałem badawczym w tym artykule stanowią dla mnie regulacje prawne dotyczące młodzieżowych rad gmin (i miast) z samorządów miejskich na terenie Trójmiasta oraz samorządów gminnych w Powiecie Gdańskim. Praktyka pokazuje, że miasta: Gdańsk, Sopot i Gdynia utworzyły młodzieżowe rady miast, natomiast na 8 gmin w Powiecie Gdańskim tylko Gmina Pszczółki utworzyła młodzieżową radę gminy². Oznacza to, że w tej części artykułu zostaną omówione przepisy znajdujące się w następujących aktach prawnych³:

* uchwała nr XI/177/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska (dalej: s.g.)⁴;

* uchwała nr XII/223/11 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 września 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni i nadania jej statutu (dalej: s.g.d.)⁵;

* uchwała nr XIV/158/11 Rady Miasta Sopotu z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu i nadania jej statutu (dalej: s.s.)⁶;

* uchwała nr XXXII/158/14 Rady Gminy Pszczółki z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Pszczółki (dalej: s.p.)⁷.

Na samym początku należy jednak zaznaczyć, że instytucja młodzieżowej rady gminy, zgodnie z art. 5b u.s.g., jest podstawową formą wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Choć brak jest prawnej definicji tego pojęcia, należy uznać, że oddaje ono ideę partycypacji społecznej, tym bardziej, że działania na rzecz aktywizacji obywatelskiej oraz wspierania i upowszechniania idei samorządowej należą, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., do zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Pod pojęciem tym został zawarty obowiązek podejmowania przez organy samorządu wszelkich inicjatyw (np. szkoleń, spotkań informacyjnych, konsultacji itp.), które dadzą poczucie mieszkańcom, że stanowią wspólnotę samorządową i to do nich, jako do pierwotnego podmiotu suwerenności, który łączą wspólne interesy, należy działanie na rzecz zmian w środowisku lokalnym, co łączy się z uznawanymi przez organy władzy publicznej zasadami godności ludzkiej i demokracji oraz szacunkiem dla ludzkiej kreatywności i przedsiębiorczości⁸. W przypadku regulacji samorządu gminnego warto pamiętać, że wykładnia art. 1 u.s.g. wskazuje, iż fundamentem gminy jest właśnie wspólnota samorządowa złożona ze wszystkich jej mieszkańców. Stanowi to ostateczne potwierdzenie pierwotnego władztwa mieszkańców w samorządzie⁹, co w kontekście omawianej problematyki partycypacji młodzieży podkreśla, że na poziomie gminy można oczywiście stosować ograniczenia w zakresie udziału w sprawowaniu władzy ze względu na wiek, ale brak już jest podstaw do wprowadzania cenzusu wieku w przypadku niewładczych instytucji aktywności obywatelskiej¹⁰. Ustawodawca zresztą w art. 5b u.s.g. wyraźnie wskazuje, że młodzież jest szczególnym podmiotem edukacji obywatelskiej.

Umieszczenie podstawy prawnej do powołania młodzieżowej rady gminy wskazuje, że dla realizacji wyżej scharakteryzowanych celów samorządowych instytucja ta ma szczególne znaczenie. Wskazuje się więc, że jest to swoisty organ w strukturach gminy, który składa się z jej młodych mieszkańców mających za zadanie inicjować działania w celu aktywizacji swoich koleżanek i kolegów, a także reprezentować głos rówieśników wobec organów gminy w ścisłym tego słowa znaczeniu¹¹. Należy zatem przeanalizować, czy faktyczne rozwiązania spełniają ten postulat.

Jak zostało to już wcześniej powiedziane, fundamentem dla weryfikacji, czy młodzieżowe rady gmin są rzeczywistym narzędziem partycypacji, będzie odniesienie występujących w nich instytucji do koncepcji CLEAR dostosowanej do pojęcia partycypacji młodzieży. Koncepcja ta – której autorami są Vivien Lowndes i Lawrence Pratchett – opisuje warunki skutecznej partycypacji. Ich zdaniem skuteczność partycypacji jest zależna od spełnienia pięciu warunków: osoby biorące udział w partycypacji muszą posiadać odpowiednie kompetencje (*can do*), osoby te muszą mieć motywację do działania (*like to*), a także warunki do organizowania się w grupy, które będą brały udział w przedsięwzięciach partycypacyjnych (*enable to*), władze muszą zapraszać obywateli/mieszkańców do wyrażenia swojej opinii (*asked to*), a podjęte przez obywateli/mieszkańców działania muszą mieć widoczne skutki (*responded to*)¹².

Kolejnym wątkiem, na który trzeba zwrócić uwagę, to ustawowe, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, rozumienie pojęcia „młodzież”. Termin ten można wy

interpretować z norm regulujących czynne i bierne prawo wyborcze do młodzieżowych rad gmin. O samych ordynacjach wyborczych będzie jeszcze mowa później – teraz należy jedynie zauważyć, że zgodnie ze statutami, członkami młodzieżowych rad gmin mogą być (a więc posiadają bierne prawo wyborcze) uczniowie gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (§ 28 ust. 2 w zw. z § 3 pkt 4 i § 27 s.g., § 25 s.p.) bądź też tylko uczniowie szkół ponadgimnazjalnych (§ 12 ust. 1 s.g.d.). Oznacza to, że pojęcie „młodzież” użyte w art. 5b ust. 1 u.s.g. w przepisach szczegółowych nie jest definiowane ze względu na wiek, ale na okres edukacji. Biorąc pod uwagę kształt obowiązku szkolnego w Polsce, będą to co do zasady osoby w wieku od 15 do 19 roku życia, przy czym należy pamiętać, że mogą to być również osoby młodsze (np. z powodu wcześniejszego rozpoczęcia obowiązku szkolnego) oraz osoby starsze (np. z powodu powtarzania klasy). Wyjątek na tym tle stanowią regulacje w Sopocie, gdzie za główne kryterium biernego prawa wyborczego obrano wiek i w s.s. wprost zostało określone, że radnym może być tylko osoba, która ukończyła 16. rok życia i nie ukończyła 19. roku życia (§ 16 ust. 2 s.s.; także § 31 ust. 1 pkt 3 s.s.). W Gdyni natomiast, choć wiek generalnie nie decyduje o biernym prawie wyborczym, została zawarta norma, która zabrania obejmowania funkcji radnego Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni osobie, która ukończyła 20. rok życia nawet, jeżeli jest uczniem szkoły ponadgimnazjalnej (§ 12 ust. 2 s.g.d.). Czynne prawo wyborcze jest regulowane podobnie: zazwyczaj w statutach wprost zostaje określone, że czynne prawo wyborcze posiadają Ci, którzy mają bierne prawo wyborcze (§ 28 ust. 2 w zw. z § 3 pkt 4 i § 27 s.g., § 31 ust. 2 s.s., prawdopodobnie także § 27 ust. 1 s.p.¹³) i jedynie w Gdyni posiadanie tego prawa zależy od pobierania nauki w szkole ponadgimnazjalnej (§ 25 s.g.d.). Utwierdza to tylko w przekonaniu, że lokalni prawodawcy definiują pojęcie młodzieży przez pryzmat okresu edukacji, a nie określonego wieku. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wszystkie statuty (w różny sposób) wyłączają możliwość uznania za młodzież osoby uczącej się w szkole zaocznie lub w szkole dla dorosłych. Takie rozwiązania wydają się być uzasadnione, jako że praktyczna edukacja obywatelska w młodzieżowej radzie gminy powinna pogłębiać wiedzę teoretyczną, która została przekazana w szkole na odpowiednim etapie kształcenia. Funkcje młodzieżowej rady gminy są zatem ściśle powiązane z właściwą realizacją programu nauczania szkolnego.

Przechodząc już do samej analizy partycypacji społecznej należy przypomnieć, że jej pierwszym elementem było określenie umiejętności uczestników, co w przypadku młodzieży należy rozumieć jako nabywanie umiejętności. Instytucja młodzieżowej rady gminy jest przykładem praktycznego ukazywania mechanizmów działania samorządu, w związku z tym oczywiste jest, że teoretyczną wiedzę na temat ustroju oraz funkcjonowania gmin

i miast uczniowie powinni zdobyć na szkolnych lekcjach wiedzy o społeczeństwie oraz różnego rodzaju kursach itp. Nie oznacza to jednak, że w trakcie prac młodzieżowej rady gminy młodzi ludzie nie potrzebują nadzoru czy pomocy ze strony dorosłych. Fundacja Civis Polonus, która stara się wypracować dobre praktyki działań młodzieżowych rad gmin uważa wręcz, że potrzebna jest trwała funkcja animatora – osoby, która będzie dysponowała dużą ilością czasu dla młodych ludzi, którzy mogliby dzielić się z nią pomysłami, uzyskać wskazówki w przedmiocie swojej działalności, pomoc w rozpoznaniu lokalnych potrzeb oraz organizacji spotkań z rówieśnikami itp.¹⁴ Jednocześnie brak jest tam informacji na temat tego, kto powinien pełnić taką funkcję – tylko przykładowo wskazuje się na urzędnika gminnego czy nauczyciela¹⁵. Ta sama fundacja wskazuje jednocześnie, że niezależnie od istnienia funkcji animatora powinny odbywać się spotkania radnych z młodzieżowej rady gminy z radnymi i urzędnikami gminy, co przynosi obopólne korzyści: młodzież obserwuje, jak funkcjonują organy gminy oraz jak działalność samorządowa jest prowadzona przez osoby dorosłe, natomiast urzędnicy uzyskują informacje o potrzebach młodzieży u samego źródła¹⁶. Potrzeba pedagogicznego podejścia do kontroli i nadzoru nad aktywizacją młodzieży sprawia, że nauka prawa prawie w ogóle nie zajmuje się problematyką nadzoru nad działalnością młodzieżowych rad gmin. Jedynie Tomasz Moll wskazuje, że naturalnym podmiotem nadzorującym działalność młodzieżowych rad gmin będzie odpowiednia rada gminy, która powołała ten organ młodzieżowy, poprzez środki prewencyjne, korygujące, a w skrajnych sytuacjach polegające na rozwiązaniu młodzieżowej rady gminy bądź odwołaniu poszczególnych radnych w niej zasiadających¹⁷. Postulaty te zdają się w pełni oddawać istotę partycypacji młodzieży. Jednocześnie należy stwierdzić, że w praktyce nie zawsze są one w pełni realizowane. Najczęstszym rozwiązaniem zdaje się powierzenie sprawowania nadzoru nad działalnością młodzieżowych rad gmin (miast) organowi wykonawczemu (prezydentowi miasta, burmistrzowi lub wójtowi), który to nadzór zawsze opiera się na obowiązku przesłania każdej uchwały do organu wykonawczego, który może stwierdzić jej nieważność, jeżeli jest ona niezgodna z prawem (§ 26 s.g., § 22 s.s., § 20 s.p.¹⁸). Wyjątkiem na tym tle jest Gdynia, gdzie podkreśla się wagę współpracy między Młodzieżową Radą Miasta Gdyni oraz gdyńskimi radnymi, a opiekę merytoryczną sprawuje specjalnie powołany na okres kadencji Młodzieżowej Rady Opiekun Rady, którego wybiera Komisja Samorządności Lokalnej i Bezpieczeństwa Rady Miasta Gdyni spośród kandydatów zgłoszonych przez dyrektorów gdyńskich szkół ponadgimnazjalnych oraz radnych (§ 11 s.g.d.). Można także przypuszczać, że podobną funkcję pełni Honorowy Patron Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu (§§ 48-49 s.s.), czyli osoba fizyczna, osoba prawna lub tzw. „ułamna osoba prawna”, której Młodzieżowa Rada Miasta Sopotu przyzna taki tytuł za za-

sługi dla tego organu, także, jak się wydaje, w celu umożliwienia tej osobie udzielania pomocy młodzieżowym radnym zwłaszcza w sferze pełnienia funkcji w tym organie. Z drugiej strony szeroka autonomia samej młodzieżowej rady w zakresie przyznawania tego tytułu sprawia, że nie można tej instytucji uznać za rozwiązanie w pełni gwarantujące realizację funkcji edukacyjnych, ponieważ istotą instytucji edukacyjnych jest nadzór osób dorosłych – aby ten nadzór był w pełni skuteczny młodzieżowi radni powinni móc co najwyżej konsultować wybór piastunów danego organu. Wydaje się jednak, że największym błędem wszystkich regulacji jest uwzględnienie tylko jednego z podanych wyżej rozwiązań, albowiem każda z tych instytucji ma swoje znaczenie: opiekun rady zapewnia opiekę pedagogiczną, nadzór administracyjny edukację prawną, a honorowy patron rady gwarantuje uwzględnienie bezpośredniego głosu młodzieży w kontaktach z dorosłymi.

Inną kwestią związaną z edukacją wydaje się być odzwierciedlenie w pracach młodzieżowej rady gminy trybu pracy tej „rzeczywistej rady gminy”, oczywiście z dostosowaniem zakresu kompetencji radnych młodzieżowych do poziomu ich psychofizycznego rozwoju¹⁹. Dotychczas można zauważyć brak zainteresowania ustrojem wewnętrznym młodzieżowej rady gminy tak ze strony doktryny prawa, jak i nawet organizacji pozarządowych. Za powszechne można uznać, że młodzieżowa rada gminy, analogicznie do rady gminy, posiada swoje prezydium na czele z przewodniczącym, które organizuje pracę młodzieżowej rady gminy, a także wykonuje jej postanowienia i gromadzi dokumentację prac rady (§§ 18-21 s.g.d., §§ 11-13 s.s., §§ 11 i 12 s.p., §§ 10-12 s.g.). Ciekawą, ale już nie powszechnie stosowaną, instytucją wewnątrz młodzieżowej rady gminy są komisje problemowe, które pozwalają na rozpatrzenie konkretnych aspektów działalności młodzieżowej rady w mniejszym, bardziej wyspecjalizowanym gronie. Organy te występują w Gdyni (§ 22 s.g.d.), Sopocie (§ 14 ust. 1-3 s.s.) oraz w Gdańsku (§ 16 ust. 1 s.g.). Szczególnie ciekawe jest zawarcie osobnego przepisu dotyczącego obowiązkowego powołania komisji rewizyjnej, jak ma to miejsce w Gdańsku (§ 17 s.g.) oraz Sopocie (§ 15 s.s.). Wydaje się, że jest to rozwiązanie niezwykle ciekawe, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę wyjątkową rolę, jaką komisja rewizyjna pełni w pracach rad gmin w Polsce, choć jednocześnie należy zauważyć, że z racji braku możliwości utworzenia budżetu młodzieżowej rady gminy, komisja ta będzie pełniła jedynie funkcję kontrolną w przedmiocie prawidłowego działania innych organów młodzieżowej rady gminy oraz opiniodawczą w zakresie prac młodzieżowej rady i poszczególnych radnych²⁰. Szczególną formą ujednoczenia ustroju wewnętrznego rady gminy i młodzieżowej rady gminy jest uregulowane w Młodzieżowej Radzie Miasta Sopotu prawo radnych do zrzeszania się w kluby radnych (§ 14 ust. 4 s.s.). Wydaje się, że rozwiązanie to jest na dzień dzisiejszy niedoceniane, albowiem możliwość powołania takie-

go klubu może mieć znaczenie edukacyjne – młodzieżowi radni powinni nauczyć się współżycia i współpracy w jednym społeczeństwie (i jednym organie) pomimo występujących między nimi różnic, które to różnice kluby radnych w sposób szczególny uwidaczniają. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że powszechne jest określanie w statutach, że młodzieżowa rada gminy jest apolityczna (§ 4 s.g.d., § 1 ust. 4 s.s., § 2 s.p., § 2 s.g.). O ile można się zgodzić z tym, że młodzieżowa rada gminy nie może być narzędziem żadnej partii politycznej, o tyle wydaje się, że nie można tych przepisów interpretować jako zakazu działania i współpracy np. tzw. młodzieżówek partii politycznych w pracach młodzieżowej rady, także w ten sposób, że członkowie tych młodzieżówek będący jednocześnie radnymi, tworzyliby kluby radnych związane z daną młodzieżówką. Obecnie w Polsce istnieje co prawda przekonanie, że edukacja powinna się odbywać bez jakiegokolwiek udziału partii politycznych, ale z drugiej strony pozycja partii politycznych w Polsce i uznanie ich obecności w życiu publicznym za jeden z fundamentów demokracji sprawia, że można postawić tezę, iż obecność różnych sił politycznych w edukacji obywatelskiej może przynieść wiele korzyści związanych z aktywizacją polityczną (i publiczną) młodzieży²¹. W końcu należy także zauważyć, że podstawową formą działalności młodzieżowych rad gmin są sesje rady. Już w doktrynie zauważa się, że powinny to być sesje zwyczajne oraz nadzwyczajne²². Praktyka pokazuje, że statuty określają maksymalny okres przerw pomiędzy zwyczajnymi sesjami młodzieżowej rady gminy, które zwołuje przewodniczący prezydium, nadając jednocześnie prawo składania wniosków o zwołanie sesji nadzwyczajnej określonej liczbie radnych bądź wójtowi/prezydentowi miasta/burmistrzowi.

Na marginesie warto także wspomnieć o specyficznej regulacji w zakresie ordynacji wyborczej do Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu. Zgodnie z §§ 42-47 s.s. pięć mandatów w radzie przypada osobom, które osiągnęły najlepszy wynik w konkursie organizowanym przez Prezydenta Miasta Sopotu we współpracy z sopockimi szkołami. Tematyka konkursu obejmuje wiedzę o Sopocie, a także wiadomości z zakresu nauk społecznych, historii i wiedzy o samorządzie. Jest to interesująca inicjatywa z racji możliwości połączenia weryfikacji wiedzy teoretycznej o funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w mieście z aktywnością uczniów związaną z późniejszym wykonywaniem mandatu radnego i sprawdzeniem nabytej wiedzy w praktyce²³. Podsumowując tę część rozważań należy więc stwierdzić, że wypracowano wiele pozytywnych standardów w zakresie edukacyjnej funkcji młodzieżowych rad gmin, lecz wymagają one pewnego ujednoczenia ze względu na delikatną materię, jaką jest edukacja obywatelska, tak istotna w państwie demokratycznym.

Kolejnym elementem konstrukcji partycypacji społecznej jest zaproszenie do udziału w kształtowaniu samorządu lokalnego oraz ukazanie, że adresaci tego zaproszenia

są częścią społeczności lokalnej. Problematyka ta jest już ukazana w art. 5b ust. 2 u.s.g., który wskazuje, że powołanie młodzieżowej rady gminy musi się odbyć na wniosek środowisk młodzieżowych. Co zatem ważne, z jednej strony powołanie młodzieżowej rady gminy nie może być odgórnym działaniem władz gminy²⁴, a z drugiej podkreśla się także, że działania mające na celu powołanie młodzieżowej rady gminy muszą oczywiście obejmować samą młodzież (a nie tylko zaktywizowanych dorosłych), która ma być zainteresowana aktywnością lokalną, przy zachowaniu w pojęciu „środowiska młodzieżowe” także stowarzyszeń, organizacji pozarządowych itp., w których dorośli zajmują się działalnością na rzecz aktywizacji i edukacji młodzieży²⁵. Można więc przypuszczać, że aktywizacja młodzieży w instytucji młodzieżowej rady gminy może być w pełni skuteczna wtedy, kiedy z jednej strony młodzież wyrazi na to zgodę, ale obowiązkiem dorosłych (nauczycieli, działaczy stowarzyszeń oraz organizacji pozarządowych itp.) jest zachęcenie młodzieży do takiej działalności, aby kształtować w młodych ludziach odpowiedzialność za dobro wspólne.

Także z tym zagadnieniem związany jest inny problem: kto powinien być uprawniony do wzięcia udziału w pracach młodzieżowej rady gminy? Ordynacje wyborcze w analizowanych statutach wyraźnie pokazują, że istotą prawa wyborczego (czynnego i biernego) jest uczęszczanie do szkoły na terenie gminy (§ 24 s.g.d.), które może być połączone z obowiązkiem stałego zamieszkania na terenie gminy (§ 31 ust. 1 i 2 s.s., § 25 s.p.). Oczywiście trudno jest podważać, już wcześniej podkreśloną, rolę szkoły w edukacji młodzieży, a przez to także w nauczaniu korzystania z instytucji partycypacji, jednakże fakt, że miejsce zamieszkania dziecka nie zawsze jest tożsame z miejscem edukacji sprawia, że model ten nie jest idealny²⁶. Ordynacja wyborcza to bardzo szerokie zagadnienie, które wymaga w rzeczywistości pełnego omówienia w osobnym artykule, dlatego w tym wypadku należy jedynie zgłosić postulat, że w związku z tym (o czym wcześniej także była mowa), iż istotą samorządu terytorialnego jest wspólnota samorządowa osób, które zamieszkują jej terytorium, konieczne jest techniczne zagwarantowanie możliwości wzięcia udziału w wyborach do młodzieżowych rad gmin także osobom, które zamieszkują daną gminę, ale niekoniecznie uczęszczają do placówek edukacyjnych na jej terenie. Dla przykładu można wskazać, że uznanie szkół za okręgi wyborcze stanowi co prawda dominujący model w ordynacji do młodzieżowych rad (np. § 27 ust. 1 i 2 s.g.d., § 32 s.s.), to jednak rozwiązanie przeprowadzenia wyborów w oparciu o jedną gminną komisję wyborczą, jak ma to miejsce w Pszczółkach, wydaje się bardziej adekwatne. Tak samo prawo wyborcze powinno przysługiwać ze względu na miejsce zamieszkania (jak ma to miejsce w wyborach samorządowych), a nie ze względu na uczęszczanie do szkoły na terenie gminy (lub ewentualne dodatkowo ze względu na fakt uczęszczania do szkoły na terenie gminy może być

przyznane prawo wyborcze większej liczbie osób, także tym, które nie zamieszkują stale na terenie gminy).

Angażowanie młodzieży w działalność samorządową wymaga także odpowiedniej formy kontaktu między lokalną społecznością młodzieży, a młodzieżowymi działaczami samorządowymi. Młodzieżowa rada gminy jest organem konsultacyjnym, który z racji tego, że w jego pracach uczestniczą przede wszystkim osoby niepełnoletnie, nie może wypełniać zadań publicznych, a jedynie wyrażać opinie w zakresie wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe²⁷. Trudno zatem uznać, aby młodzieżowa rada gminy kwalifikowała się do podmiotów, które zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)²⁸ mają obowiązek udostępniać informacje o swojej działalności w sposób przewidziany w przepisach u.d.i.p. W praktyce więc kwestia udostępniania informacji o swojej działalności oraz kontakt ze społecznością lokalną przez młodzieżowe rady gminy jest regulowany zwyczajowo. Fundacja Civis Polonus, wypowiadając się o dobrych praktykach w tym względzie, zwraca uwagę na fakt, że komunikacja ta powinna przebiegać na różnych płaszczyznach: z jednej strony dobrze widziane jest, aby młodzieżowa rada gminy prowadziła własną stronę internetową lub ewentualnie posiadała podstronę na stronie urzędu gminy, ale także aby kontaktowała się z lokalną społecznością przez media lokalne, media społecznościowe oraz wykazywała się aktywnością w środowisku szkolnym (np. współpracując z nauczycielami i samorządem uczniowskim) i wydawała materiały promocyjne (np. ulotki, biuletyny itp.), także przy okazji współorganizowanych przedsięwzięć²⁹. Sposób komunikacji odzwierciedla postulat, aby młodzieżowa rada gminy służyła społeczności danej gminy, a nie tylko uczniom szkół na terenie gminy. Trzeba zresztą stwierdzić, że postulat ten jest w dużej mierze realizowany. W Gdańsku Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska posiada swoją podstronę w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Gdańsku³⁰, informacje o jej działalności pojawiają się na stronie naszemiasto.pl³¹, a także posiada ona swój profil na portalu facebook.com³². W Sopocie istnieją podstrony na stronach miejskich dotyczących Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu³³, ale zawarte w nich informacje są uboższe, natomiast informacje w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sopotu są nieuporządkowane³⁴. W przypadku Gdyni należy stwierdzić, że główną formą komunikacji Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni jest strona na portalu facebook.com³⁵, ale pewne informacje można także znaleźć na stronie internetowej miasta³⁶. Natomiast innej informacji niż o rozpisaniu wyborów trudno znaleźć w przedmiocie Młodzieżowej Rady Gminy Pszczółki³⁷. Można zatem przypuszczać, że także w przedmiocie publikowania informacji o swojej działalności przez młodzieżowe rady gmin największym problemem jest brak jednolitych, jasnych standardów. Nie można też nie za-

uważyć, że pomimo mnogości źródeł wiedzy o młodzieżowych radach gmin, liczba informacji przekazywanych na stronach internetowych (może poza portalami społecznościowymi) jest znikoma i dotyczy zazwyczaj statutu rady oraz spraw personalnych.

Powyższe rozważania pokrywają się także z problematyką umożliwienia organizacji się społeczeństwa w grupy. Pozostaje jeszcze ostatnia kwestia (związana z dwoma ostatnimi elementami koncepcji CLEAR), która związana jest z organizacją dialogu władzy ze społeczeństwem, przynoszącym na dodatek wymierne efekty. O ile wzbudzenie poczucia współodpowiedzialności za środowisko lokalne spoczywa (po części) na samych organach młodzieżowych i ich poczuciu obowiązku aktywizacji swoich rówieśników, o tyle nie można zapominać o roli urzędników i dorosłych działaczy samorządowych w zagwarantowaniu faktycznych możliwości pełnej partycypacji młodych ludzi. Oczywiście trzeba raz jeszcze podkreślić, że młodzieżowa rada gminy jest jedynie ciałem konsultacyjnym i pomimo działania na podobnej zasadzie jak „właściwa” rada gminy (a więc poprzez wydawanie np. uchwał, opinii czy wnoszenie interpelacji) nie może posiadać żadnych kompetencji władczych³⁸. Nie zmienia to faktu, że młodzieżowa rada gminy, aby mogła spełnić swoją rolę, musi mieć wpływ na działania organów samorządowych, co wymaga zwłaszcza kontaktu młodzieżowych radnych z radnymi i urzędnikami gminy, zapewne także w ramach ujętych prawnie³⁹. Podstawową formą jest oczywiście zapewnienie młodzieżowej radzie gminy obsługi technicznej (zapewnienia funduszy, miejsca pracy itp.) przez urząd gminy⁴⁰, co zresztą jest powszechnie gwarantowane w statutach (§§ 4-5 s.g., §§ 3-4 s.s., § 10 s.g.d., §§ 4-5 s.p.). Odmianą kwestią są formy bezpośredniego kontaktu i współpracy między młodzieżową radą gminy a radą gminy. Statuty zawierają zazwyczaj ogólnie sformułowane prawo do wyrażania opinii w sprawach dot. młodzieży przedstawiane organom gminy z własnej inicjatywy, na prośbę takiego organu bądź niekiedy także na wniosek młodzieży zamieszkującej daną gminę (§ 9 pkt 1 i 2 s.g.d., § 9 ust. 1-3 s.s., § 21 ust. 1-3 s.p.). Można także uwzględnić kilka szczególnych instytucji (nie występujących już powszechnie): prawo młodzieżowej rady gminy do otrzymywania planu posiedzeń oraz projektów uchwał rozpatrywanych na posiedzeniu rady gminy (§ 21 ust. 4 s.p., § 9 ust. 4 s.s.), możliwość przedstawiania sprawozdania swojej działalności na sesji rady gminy (§ 9 pkt 3 s.g.d.) czy możliwość zadawania pytań i składania wniosków organom gminy przez przewodniczącego młodzieżowej rady gminy (§ 9 ust. 5 s.s.), a nawet prawo do uczestniczenia w pracach komisji rady gminy i wygłaszania na posiedzeniach swoich opinii przez przedstawicieli komisji młodzieżowej rady gminy (§ 16 ust. 4 s.g.). Z pewnością są to ważne przepisy, które mają na celu umożliwienie realizacji swoich zadań przez młodzieżowe rady gminy w sposób bardziej konkretny – także w tym względzie należy więc postarać się wypracować ogólne

standardy. Warto zwrócić także uwagę, że żaden z wyżej omawianych aktów prawnych nie uwzględnia omawianej w doktrynie inicjatywy uchwałodawczej młodzieżowych rad gmin. Można także zauważyć, że z jednej strony samo przedłożenie projektu uchwały rady gminy nie ma charakteru władczego, dlatego że projekt aktu prawnego musi jeszcze przejść odpowiednią procedurę legislacyjną, ale z drugiej strony wskazuje się, że tworzenie nawet projektu aktu normatywnego wymaga posiadania pewnej wiedzy z zakresu techniki legislacyjnej⁴¹. Wydaje się zatem, że prawnie możliwe jest nadanie młodzieżowej radzie gminy inicjatywy uchwałodawczej, przy czym trzeba uwzględnić, że młodzieżowi radni dopiero zaczynają uczyć się pisać akty prawne, dlatego warto taką instytucję uregulować w sposób, który łączyłby możliwość składania projektów uchwał z nauką techniki legislacyjnej. Z drugiej strony instytucja inicjatywy uchwałodawczej nie wydaje się niezbędna, jako że każdy mieszkaniec gminy może zgłaszać swoje postulaty radnemu, który na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.g. ma obowiązek je przyjąć⁴². Nadawanie inicjatywy uchwałodawczej młodzieżowej radzie gminy nie jest także praktyką, na którą zwracałaby uwagę np. Fundacja Civis Polonus, gdyż ona wskazuje, że działanie młodzieżowej rady gminy polega na konsultowaniu własnych projektów z konkretnymi organami (oraz młodzieżą), a także działalności czysto społecznej⁴³. A zatem należy stwierdzić, że obecne regulacje idą w dobrą stronę, a zmiany powinny obejmować przede wszystkim gwarancje w przepisach prawnych polegające na zinstytucjonalizowaniu form konsultacji, jak np. zdawanie sprawozdań, otrzymywanie projektów uchwał itp.

3. Podsumowanie

Zestawienie modelu partycypacji społecznej młodzieży oraz konkretnych rozwiązań prawnych w statutach młodzieżowych rad gmin pozwala dokonać wstępnej oceny jakości tej instytucji jako narzędzia aktywizacji młodzieży. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że brak jest ustawowo określonych podstawowych standardów odnoszących się do funkcjonowania młodzieżowych rad gmin. Z jednej strony pozwala to na szerszą aktywność w tym zakresie organizacji pozarządowych wspomagających społeczną aktywizację młodzieży, ale nie można też zapomnieć, że to rada gminy ma wyłączną kompetencję do powołania młodzieżowej rady i w dalszej perspektywie to na organach gminy spoczywa główny ciężar zapewnienia młodzieżowej radzie odpowiedniego wsparcia i sprawowania nad nią nadzoru. Jednolite standardy ustawowe w przedmiocie utroju i funkcjonowania młodzieżowych rad gmin mogłyby wzmocnić tę instytucję.

Analiza konkretnych rozwiązań statutowych wskazuje, że mimo powyższych uwag wiele rozwiązań jest wspólnych dla młodzieżowych rad gmin. Przede wszystkim

ustrój wewnętrzny młodzieżowych rad gmin jest odpowiednikiem ustroju wewnętrznego rad gmin, co umożliwia zapoznanie się z mechanizmami funkcjonowania organu stanowiącego gminy w praktyce. Powszechnie funkcję prawno-edukacyjną pełni także nadzór administracyjny nad pracami rady, który weryfikuje, czy działania młodzieżowej rady są zgodne z prawem. W niektórych młodzieżowych radach kształtuje się także praktyka powoływania opiekunów lub honorowych członków, którzy są w stanie wspomagać działania młodzieżowych radnych na bieżąco. Także piastuni funkcji w urzędach gmin i radni mają możliwości współdziałania z młodzieżowymi radnymi, choć w odmiennym stopniu w różnych miejscach. Wszystko to utwierdza w przekonaniu, że jeżeli zapisy statutowe są efektywnie wykorzystywane w rzeczywistości, to młodzieżowa rada gminy stanowi praktyczną formę edukacji w zakresie funkcjonowania samorządu gminnego. Potrzebę poprawienia efektywności widać natomiast w szczególności w sferze publikowania informacji o młodzieżowych radach gmin – zwłaszcza informacje na oficjalnych stronach gmin są znikome i chaotyczne.

Jednocześnie należy stwierdzić, że przede wszystkim ordynacja wyborcza odseparowuje młodzieżowe rady gminy od lokalnej społeczności. W większości przypadków młodzieżowe rady gmin są wybierane w okręgach wyborczych, które stanowią szkoły, a posiadanie czynnego i biernego prawa wyborczego jest uzależnione od uczęszczania do szkoły na terenie gminy. Choć szkoła stanowi jedno z fundamentalnych środowisk, w jakich funkcjonuje młodzież, to jednak wspólnota samorządowa nawet dla młodzieży nie jest zawsze tożsama ze społecznością szkolną (np. w kontekście szeroko rozumianego podwórka). Należy zatem zgłosić postulat, aby powiązać posiadanie prawa wyborczego do młodzieżowych rad gmin z miejscem zamieszkania, a nie edukacji.

Podsumowując należy przypomnieć, że w pierwszej części artykułu została postawiona teza, że można i należy zastosować teoretyczny model partycypacji do aktywizacji społecznej młodzieży. Zapewnienie skuteczności tej formie edukacji obywatelskiej wiązało się ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby wykorzystania omawianej instytucji jako formy praktycznego kształcenia w przedmiocie funkcjonowania samorządu gminnego, a w efekcie wzbudzenia w młodych ludziach poczucia wspólnoty z lokalnym otoczeniem. Można stwierdzić, że o ile młodzieżowa rada gminy rzeczywiście pozwala na prezentację funkcjonowania organów gminy w praktyce oraz należytą kontrolę nad działaniami młodzieżowych radnych, o tyle powiązanie tego organu ze środowiskiem szkolnym, a nie samorządowym, a także brak dostatecznej liczby informacji na temat działania tych organów utrudnia wpa-
janie idei samorządowej młodym ludziom.

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, z późn. zm.

² Są to: Miasto Pruszcz Gdański, Gmina Pruszcz Gdański, Gmina Trąbki Wielkie, Gmina Pszczółki, Gmina Kolbudy, Gmina Przywidz, Gmina Suchy Dąb i Gmina Cedry Wielkie.

³ Skrótów przypisane poszczególnym uchwałom w dalszej części będą odnosić się do przepisów zawartych w załącznikach do tych uchwał, którymi są statuty młodzieżowych rad gmin (miast).

⁴ Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2011 r. Nr 87, poz. 1792 z późn. zm.

⁵ Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2011 r. Nr 157, poz. 3273 z późn. zm.

⁶ Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2012 r., poz. 222.

⁷ Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2014 r., poz. 4162.

⁸ Zob.: M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013 s. 140-141; T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 93; A. Piekara, *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 3.

⁹ A. Piekara, *Wartości...*, s. 4-5.

¹⁰ Por.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 140/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. III SA/Wr 425/13.

¹¹ E. Gierach, *Status prawny młodzieżowej rady gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2 (18), s. 236; A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji. Uwarunkowania uczestnictwa środowisk oświatowych w pracy organów samorządowej wspólnoty lokalnej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 478.

¹² Szerzej: P. Swianiewicz, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 41-42.

¹³ Przepis ten brzmi dokładnie: „Uprawnionymi do głosowania są wszyscy kandydaci na radnych MRG w Pszczółkach.”. Gdyby rozumieć ten przepis dosłownie, należałoby stwierdzić, że czynne prawo wyborcze mają dopiero osoby, które skorzystały ze swojego biernego prawa wyborczego i zgłosiły swoją kandydaturę w wyborach. Interpretacja taka wydaje się absurdalna, a zatem należy przyjąć, że chodzi tu o nadanie czynnego prawa wyborczego osobom, którym przysługuje biernie prawo wyborcze.

¹⁴ *Partycypacja społeczna młodzieży. Przykład młodzieżowych rad gmin*, s. 41-43,

http://mlodziejowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/Civis_Polonus_publikacjaMRG_do_pobrania.pdf [dostęp: 2.07.2014].

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ 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. 122; *Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic*, s. 16-17, http://mlodziejowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/07.pdf [dostęp: 2.07.2015].

¹⁷ T. Moll [w:] *Ustawa...*, red. B. Dolnicki, op. cit., s. 95-96.

¹⁸ Warto zwrócić uwagę, że przepisy te brzmią niemal identycznie.

¹⁹ W kontekście wyborów do młodzieżowych rad gmin podobny postulat zob.: E. Gierach, *Status prawny...*, s. 236.

- ²⁰ Wynika to z wyżej przytoczonych przepisów. Szerzej na temat roli komisji rewizyjnych (nie zawsze pokrywającej się z przytoczonym modelem) w zarządzaniu finansami młodzieżowych rad gmin zob. T. Augustyniak-Górna, *Zasady finansowania młodzieżowych rad gmin*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2 (18), s. 242-243.
- ²¹ Rozważania na temat apolityczności szkoły zob.: A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji...*, s. 479. Jednocześnie należy zauważyć, że pojawiają się głosy o słuszności utrzymania apolityczności młodzieżowych rad gmin – zob. M. Mączyński [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, op. cit., s. 141.
- ²² T. Moll [w:] *Ustawa...*, red. B. Dolnicki, op. cit., s. 94 – 95.
- ²³ Por.: A.K. Piasecki, *Szkoła partycypacji...*, s. 474.
- ²⁴ 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. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 116-117.
- ²⁵ T. Moll [w:] *Ustawa...*, red. B. Dolnicki, op. cit., s. 93; Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 71.
- ²⁶ Zob. E. Gierach, *Status prawny...*, s. 237.
- ²⁷ Zob. E. Gierach, *Rola samorządu...*, s. 119-121; T. Augustyniak-Górka, *Zasady finansowania...*, s. 240.
- ²⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 2058.
- ²⁹ *Dobre praktyki...*, s. 15; *Młodzieżowa rada gminy. Aktywność obywatelska w społeczności lokalnej*, s. 10, http://mlodziejowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/08.pdf [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁰ <http://www.gdansk.pl/bip/mrmg> [dostęp: 9.07.2015].
- ³¹ <http://gdansk.naszemiasto.pl/tag/mlodziejowa-rada-miasta-gdanska.html> [dostęp: 9.07.2015].
- ³² <https://pl-pl.facebook.com/MlodziejowaRadaMiastaGdanska> [dostęp: 9.07.2015].
- ³³ http://www.miasto.sopot.pl/strona/mlodziejowa_rada_miasta [dostęp: 9.07.2015]; <http://sopot.gmina.pl/mlodziejowa-rada-miasta/> [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁴ Zob. <http://bip.sopot.pl/Search/index.html?s=m%C5%82odzie%C5%BCowa+rada+miasta> [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁵ <https://pl-pl.facebook.com/mrmgdynia> [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁶ http://www.gdynia.pl/dla/mieszkanow/MRM/7593_.html [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁷ Zob. <http://pszczolki.pl/index.php/20-wyroznione/319-wybory-do-mlodziejowej-rady-gminy-dyzury-oraz-formularz-zgloszeniowy> [dostęp: 9.07.2015].
- ³⁸ Zob. E. Gierach, *Status prawny...*, s. 237-238; M. Mączyński [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, op. cit., s. 141; T. Moll [w:] *Ustawa...*, red. B. Dolnicki, op. cit., s. 94-95.
- ³⁹ Zob. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa...*, s. 116.
- ⁴⁰ T. Augustyniak-Górna, *Zasady finansowania...*, s. 241.
- ⁴¹ Zob. E. Gierach, *Rola samorządu...*, s. 120-121.
- ⁴² Ibidem.
- ⁴³ *Partycypacja obywatelska...*, s. 31-35.

Bibliografia

Źródła

- Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic*, Fundacja Civis Polonus, online.
- Młodzieżowa rada gminy. Aktywność obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Civis Polonus, online.
- Partycypacja społeczna młodzieży. Przykład młodzieżowych rad gmin*, Fundacja Civis Polonus, online.

Literatura

- Augustyniak-Górna T., *Zasady finansowania młodzieżowych rad gmin*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, 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).
- Gierach E., *Status prawny młodzieżowej rady gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2 (18).
- Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Piekara A., *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.
- Szenc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, z późn. zm.).
- Uchwała nr XI/177/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska (Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2011 r. Nr 87, poz. 1792, z późn. zm.).
- Uchwała nr XII/223/11 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 września 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni i nadania jej statutu (Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2011 r. Nr 115, poz. 3273, z późn. zm.).
- Uchwała nr XIV/158/11 Rady Miasta Sopotu z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu i nadania jej statutu (Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2012 r., poz. 222).
- Uchwała nr XXXII/158/14 Rady Gminy Pszczółki z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Pszczółki (Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2014 r., poz. 4162).

Orzecznictwo

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. III SA/Wr 425/13, LEX nr 1355818.

Internet

<http://bip.sopot.pl/Article/get/id,17111.html>

<https://www.facebook.com/?sk=lf>

<http://www.gdansk.pl/bip/>

<http://gdansk.naszemiasto.pl/>

<http://gdynia.pl/>

http://www.miasto.sopot.pl/strona/strona_glowna

<http://mlodziejowarada.org.pl/index.php/strona-gowna>

<http://pszczolki.pl/index.php/20-wyroznione/319-wybory-do-mlodziejowej-rady-gminy-dyzury-oraz-formularz-zgloszeniowy>

<http://sopot.gmina.pl/>

Mgr Piotr Maciaszek: magister prawa, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, student II roku prawa kanonicznego na Wydziale Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, członek Zespołu Prawnego Rzecznika Praw Doktoranta przy Krajowej Reprezentacji Doktorantów, wolontariusz Instytutu Metropolitalnego, radny sołecki w Sołectwie Kowale (Gmina Kolbudy). E-mail: p.maciaszek91@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 1,2

@article{Maciaszek_2016, title={Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Maciaszek, Piotr}, year={2016}, pages={171-187}}

Augustyniak-Górna, T. 2008. „Zasady finansowania młodzieżowych rad gmin”, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2 (18).

Gierach, E. 2009. „Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnej”. *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2 (18).

Gierach, E. 2008. „Status prawny młodzieżowej rady gminy”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2 (18).

Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. 2014, ed. by B. Dolnicki. Warszawa.

Piekara, A., *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.

Szewc, A., Jyż, G. and Pławecki, Z. 2012. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. 2010, ed. by B. Dolnicki. Warszawa.

Piotr Maciaszek

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. 2013, ed. by P. Chmielnicki. Warszawa.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. 2011, ed. by R. Hauser and Z. Niewiadomski. Warszawa.



Dawid Malinowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Transseksualizm – aspekty administracyjnoprawne

Administrative and legal aspects of transsexualism

przesłanie tekstu: 13 lutego 2016 r., ocena redakcji: 29 marca 2016 r., recenzja: 5 maja 2016 r.,
akceptacja do druku: 22 czerwca 2016 r.

Abstrakt

W artykule opisano sytuację osób transseksualnych w Polsce. Autor krytykuje system podejmowania decyzji przez administrację publiczną w Polsce w stosunku do osób transseksualnych, ale także zwykłych ludzi. Jego zdaniem administracja publiczna bywa oderwana od palących problemów społecznych, ograniczając się przeważnie do formalnego stosowania prawa. Zwraca uwagę, iż poprzez właściwą ustawę (prawo o aktach stanu cywilnego) istnieje prawna możliwość kreowania sytuacji osób transpłciowych przez organy administracji publicznej. Obecnie do tego działania wykorzystywana jest wyłącznie procedura cywilna.

Słowa kluczowe: konstytucja, równość, transseksualizm

Abstract

The article raises the issue of the situation of transgender people in Poland. It criticizes the decision – making system of public administration in relation to transgender people but also to straight people. The administration in Poland is detached from the problems of society, apply the law based on the developed, rigid standards. The Constitution emphasizes equality and respect for the individual, what is not seen in the case law and administrative activities. Article draws attention to the possibility of administrative law - material in the process of issuing a decision in relation transgendered people after gender reassignment surgery. Currently to this action is being used only civil procedure.

Keywords: constitution, equality, transgender

Transseksualizm w Polsce – wolnej, demokratycznej, jawiącej się jako państwo prawa wydaje się szczególnie interesującym i kontrowersyjnym tematem nie tylko w kontekście społecznym, czy kulturowym, ale szczególnie prawnym, a to zważywszy na specyficzne, by nie rzec – w mojej ocenie – lekceważące podejście organów stosowania prawa

(reprezentującej przecież państwo jako całość) do tej kwestii. Ciekawym problemem badawczym zdaje się odpowiedź na pytanie czy osoby transseksualne, będące obywatelami RP mogą korzystać w pełni z wolności i swobód gwarantowanych im przez Konstytucję RP, czy administracja publiczna staje naprzeciw oczekiwaniom konkretnego nie koniecznie transseksualnego obywatela, chociażby przez korzystną dla jednostki interpretację norm prawa. W pierwszej kolejności trzeba pochylić się nad definicją transseksualizmu: „Transseksualizm jest skrajną postacią zespołu dezaprobaty płci. Jest definiowany jako pragnienie życia w roli płciowej odwrotnej wobec posiadanej zgodnie z obiektywnymi wyznacznikami płci oraz towarzyszące mu pragnienie uzyskania aprobaty społecznej dla występowania w roli osoby płci przeciwnej. Pragnieniom tym towarzyszy dążenie do doprowadzenia ciała, za pomocą zabiegów chirurgicznych i leczenia hormonalnego, do postaci maksymalnie zbieżnej z preferowaną płcią – na tyle, na ile jest to tylko możliwe¹”.

Niezaprzeczalnie zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i orzecznictwa płeć uznawana jest za dobro osobiste. Potwierdził to między innymi NSA w swym wyroku z 16 lipca 2008 r.: „Ustawowy katalog dóbr osobistych nie ma charakteru zamkniętego (...) – płeć człowieka jest dobrem osobistym, co jest kwestią bezsporną²”. Sąd Najwyższy, który wypowiedział się 22 marca 1991 r. potwierdził tą tezę, uwzględniając jednak w sentencji swego postanowienia również osoby transseksualne, mówiąc nie tyle o samej płci jako kategorii podlegającej ochronie i konkretnych cechach fizycznych, ale również o poczuciu przynależności do danej płci jako pewnej konstrukcji psychicznej: „Poczucie przynależności do danej płci może być uznane za dobro osobiste (art. 23 k.c.) i jako takie podlega ochronie również w drodze powództwa o ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c.³”. Uznanie płci za jedno z dóbr osobistych uznać należy za posunięcie całkowicie słuszne respektujące konstytucyjną równość podmiotów. W kontekście tym należałoby wspomnieć dominującym w doktrynie pogląd reprezentowany choćby przez Stanisława Dmowskiego, który w komentarzu do Kodeksu cywilnego pisał: „przy ocenie, czy doszło do naruszenia dobra osobistego, decydujące znaczenie ma nie tyle subiektywne odczucie osoby żądającej ochrony prawnej, ile to, jaką reakcję wywołuje w społeczeństwie to naruszenie⁴”. Takie ujęcie problemu obiektywizmu przy ocenie naruszenia dóbr osobistych wydaje się umiarkowanie sprawiedliwe bowiem, jak dodał S. Dmowski: „w judykaturze i piśmiennictwie przyjmuje się powszechnie, że dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność albo będąc przejawem jego twórczej działalności; skupiają niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród innych ludzi⁵”.

Stwierdzić należy, że poczucie przynależności do danej płci osób transseksualnych to dobro osobiste i jako takie powinno mieć charakter obiektywny. Jako członkowie jednej społeczności nie możemy być obojętni na problemy konkretnej jednostki. Stąd postulat poprawy komfortu życia, kondycji psychicznej jednostki (choćby przez uproszczenie procedury związanej ze zmianą płci), również w kontekście obiektywizmu traktowanego w ujęciu dóbr osobistych nie powinien być traktowany jako wyjątkowy, a raczej standardowy. Uszanowanie godności konkretnej jednostki powinno być priorytetem dla demokratycznego państwa prawa jakim jest Polska. Aparat państwa przez skomplikowaną i długą procedurę zmiany płci z pewnością nie dąży do pełnego uszanowania jednostek transseksualnych i wypełnienia konstytucyjnej zasady z art. 31 ust. 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”⁶) Z tej konstytucyjnej zasady wynika, iż prawo i administracja publicznej powinny zwracać uwagę na słabszy podmiot – obywatela, a w tym przypadku transseksualistę, co zdaje się potwierdzać W. Skrzydło w swoim komentarzu: „z tej generalnej zasady (art. 31 ust. 2 Konstytucji) wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków⁷.

Uregulowania dopuszczające osoby transseksualne do dokonywania zmian w akcie stanu cywilnego (będącego podstawą do wprowadzania zmian w innych dokumentach) powinny być zgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa rozumianej w znaczeniu formalno-proceduralnym jako przymus: „organów władzy publicznej do równego traktowania wszystkich w procesie stosowania prawa”⁸. W obecnym stanie prawnym dokonywanie tych zmian możliwe jest wyłącznie poprzez wytoczenie powództwa z art. 189 k.p.c, sposobność ta – choć ugruntowana w doktrynie i orzecznictwie – wydaje się być niedoskonała, dlatego słusznym wydaje się postulat uproszczenia całej procedury.

Do wytoczenia powództwa z art. 189 k.p.c w brzmieniu: „powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny”⁹ konieczna jest przesłanka ochrony interesu prawnego danego podmiotu, która według większości doktryny zachodzi: „jeżeli sam skutek, jaki wywoła uprawomocnienie się wyroku ustalającego, zapewni powodowi ochronę jego prawnie chronionych interesów, czyli definitywnie zakończy spór istniejący lub prewencyjnie zapobiegnie powstaniu takiego sporu w przyszłości”¹⁰. Z cytowanej definicji podanej przez Przemysława Telengę, jak i samej istoty procesu cywilnego jasno wynika, iż pomiędzy stronami oznaczonymi w pozwie powinien istnieć spór. Takie ujęciu problemu w przypadku

procesów wytaczanych przez osoby transseksualne wydaje się być niesłuszne wszak trudno przyjąć istnienie sporu pomiędzy stronami procesu, którymi są przecież rodzice oraz ich dzieci. Całe postępowanie ma dotyczyć „ostatecznej ochrony prawnej”¹¹ w kwestii ochrony dóbr osobistych, dlatego uznać należałoby, że to właśnie rodzice osoby transseksualnej naruszają rzeczne dobra osobiste. Zresztą zgodnie z opiniami zawartymi w literaturze musi to być przedmiotem dowodu: „powód musi także udowodnić, że ma interes skierowany powództwa przeciwko konkretnemu pozwanemu, tj. osobie, która niekoniecznie będąc stroną stosunku prawnego lub prawa objętego *petitum* pozwu, pozostaje w takim związku z tym stosunkiem prawnym, że stwarza przynajmniej potencjalne zagrożenie prawnie chronionym interesom powoda”¹². Choć powództwo o ustalenie prawa lub stosunku prawnego doskonale sprawdza się, gdy odnosi się na przykład do: „stosunku najmu, ustalenie prawa członka spółdzielni do zbycia swojego mieszkania własnościowego, jeżeli spółdzielnia bezprawnie ograniczyła to członkowi”¹³. Przez wzgląd na wskazane powyżej mankamenty, jego stosowanie do osób transseksualnych jest nie do końca właściwe, a na pewno krzywdzące przez długą i nie zawsze tanią drogę sądową.

Rozwiązanie to ma również inne mankamenty, które w sposób znaczny dyskryminują osoby transseksualne nie tylko przez fakt ich odmienności psychicznej, mentalnej ale również w sposób znaczny różnicują je ze względów finansowych. Chodzi bowiem o aspekt operacji korekty płci. Zgodnie z utorowanym przez Sąd Najwyższy poglądem, by móc ubiegać się o umieszczenie wzmianki dodatkowej o zmianie płci w aktach stanu cywilnego w trybie art. 189 k.p.c. należy najpierw dokonać zabiegu chirurgicznego. Potwierdza to uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1992: „Częściowa zmiana cech płciowych transseksualisty w wyniku trwającej terapii hormonalnej oraz przeprowadzonego zabiegu chirurgicznego nie daje podstawy do sprostowania w akcie urodzenia wpisu określającego płeć¹⁴” w dalszej części orzeczenia SN doprecyzował, że chodził o „częściową zmianę cech płciowych transseksualisty w wyniku trwającej terapii hormonalnej¹⁵”.

Należy jednak zaznaczyć, iż w tej materii Sąd Najwyższy swym wcześniejszym orzeczeniem z 25 lutego 1978 r. wykazał się większym liberalizmem orzekając: „w wypadku wyjątkowym Sąd może sprostować akt urodzenia przez zmianę oznaczenia płci także przed dokonaniem korekcyjnego zabiegu operacyjnego zewnętrznych narządów płciowych, jeżeli cechy nowo kształtującej się płci są przeważające i stan ten jest nieodwracalny¹⁶”. Należy jednak zaznaczyć, iż to podejście Sądu Najwyższego nie uzyskało pozytywnego oddźwięku w doktrynie i relatywnie szybko zostało zmienione przez cytowane wcześniej orzeczenie (uchwała SN z 8 maja 1992 r., III CZP 40/92).

Wspomniana dyskryminacja ujawnia się już wśród samych transseksualistów traktowanych jako grupa społeczna. Państwo polskie autorytetem Sądu Najwyższego dokonało tym samym podziału na biednych i zamożnych czyli tych którzy mogą pozwolić sobie na operację zmiany płci a tym samym poprawę własnej kondycji psychicznej, choćby poprzez dokonanie zmian w aktach stanu cywilnego. Jest tak, gdyż w Polsce operacje zmiany płci nie są refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia zostały zakwalifikowane do tzw. negatywnego koszyka refundacyjnego¹⁷. Co warte podkreślenia „koszt czteroetapowej procedury chirurgicznej wraz z protezami dla zabiegu zmiany płci u osób transseksualnych typu kobieta-mężczyzna wynosi około 25 000 złotych, natomiast dla typu mężczyzna-kobieta koszt ten wynosi około 15 000 złotych¹⁸”. Teza Sądu Najwyższego potwierdzana jest i teraz choćby przez orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 20 października 2011 r.: „Organ podniósł, że procedury medyczne obejmują sobą zabiegi wykonywane wyłącznie jako przywracające stan fizjologiczny utracony w efekcie urazu, wady wrodzonej, choroby lub następstw jej leczenia. Zatem Prezes NFZ ustalił, że leczenie choroby F64.0 Transseksualizm tak metodami operacyjnymi jak i metodami zachowawczymi przez specjalistę z dowolnej dziedziny medycyny nie jest świadczeniem gwarantowanym w rozumieniu ustawy o świadczeniach oraz odpowiednich przepisów wykonawczych¹⁹”.

Wydaje się, że Prawo o aktach stanu cywilnego w swym brzmieniu sprzed nowelizacji z 28 listopada 2014 r., umożliwiło organom administracji publicznej, kierownikom stanu cywilnego, do zajmowania się sytuacją prawną osób transseksualnych przez brzmienie, które nadawało art. 18: „akt stanu cywilnego powinien zawierać tylko dane wymagane przez prawo. W szczególności w akcie stanu cywilnego nie można zamieszczać danych naruszających dobra osobiste; ust. 2: na wniosek osób zainteresowanych, organów państwowych lub z urzędu skreśla się część wpisu dotyczącą danych, które stosownie do ust. 1 nie mogą być zamieszczone w akcie stanu cywilnego”²⁰. Doktryna do „danych nieprzewidzianych przez prawo lub naruszających dobro osobiste” zaliczała między innymi: „dane przynoszące ujmę zainteresowanemu (...), informacje kolidujące z przepisami Konstytucji RP lub innymi ustawami”²¹.

W obecnym stanie prawnym, w znowelizowanej ustawie, do kwestii dokonywania zmian w aktach stanu cywilnego odnosi się rozdział 4 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego. W ustawie prawo o aktach stanu cywilnego, choć nie określona wprost wyrażona jest dyrektywa trwałości aktu stanu cywilnego²², jednakże ustawodawca przewidział możliwość ich zmiany głównie w art. 35 oraz 36, który uznać trzeba za szczególnie ważny w kontekście sytuacji osób transseksualnych. Ustawodawca artykułowi 36 nadał następujące brzmienie: „sprostowanie aktu stanu cywilnego dokonuje sąd w postępowaniu nie-

procesowym na wniosek osoby zainteresowanej, prokuratora lub kierownika urzędu stanu cywilnego (...)”²³. Podkreślić należy, iż do dokonania sprostowania właściwy będzie sąd jeżeli: „sprostowanie aktu cywilnego jest niemożliwe na podstawie akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego lub innych aktów stanu cywilnego, o ile stwierdzają one zdarzenie wcześniejsze i dotyczą tej samej osoby lub jej wstępnych albo zagranicznych dokumentów stanu cywilnego”²⁴ oraz „sprostowanie aktu stanu cywilnego przez kierownika urzędu stanu cywilnego nie jest możliwe wyłącznie na podstawie wymienionych dokumentów”²⁵.

Akt stanu cywilnego błędnie określający płeć, a w związku z tym także imię, czy nazwisko, również osoby transseksualnej w sposób bezdyskusyjny kwalifikuje się do dokonania w nim właściwych zmian. Możliwość stosowania art. 36 prawa o aktach stanu cywilnego w stosunku do osób transseksualnych niosłaby za sobą ogromną zmianę w całej procedurze ze względu na rozstrzygnięcie sytuacji osób transseksualnych w postępowaniu nieprocesowym, co „oznacza, że w postępowaniu tym rozpoznawanie spraw nie odbywa się w procesie, w którym występują dwie strony z reguły o przeciwstawnych interesach, lecz z udziałem uczestników, których liczba może być różna, a interesy ich mogą, lecz nie muszą być sprzeczne”²⁶. Jest to niezwykle istotne głównie ze względu na brak konieczności pozywania rodziców osób transseksualnych. Całą procedurę zmiany płci w omawianym kontekście ułatwiałby również fakt, iż: „sąd właściwy do sprostowania aktu stanu cywilnego dowodowo może przyjąć każdy dokument, (...), na podstawie którego dokona obiektywnego rozstrzygnięcia co do istoty, tj. czy sprostowanie aktu w tym trybie jest dopuszczalne”²⁷. Jednakże próby te potępia orzecznictwo, choćby wyrok Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1989 r. – co warte zaznaczenia Sąd Najwyższy nadał tej regule rangę zasady prawnej. „Występowanie transseksualizmu nie daje podstawy do sprostowania w akcie urodzenia wpisu określającego płeć”²⁸ – tak napisano w uchwale. Sędziowie w uzasadnieniu tłumaczyli, że „akt stanu cywilnego ma wyłącznie charakter deklaratoryjny – jego treść stwierdza jedynie stan prawny, jaki powstał z mocy określonych zdarzeń prawnych, do rzędu tych zdarzeń jednak nie można zaliczyć transseksualizmu, którego występowanie polega na zmianie stanu psychicznego, a nie stanu prawnego człowieka”²⁹.

Pogląd ten stał się bezkrytycznie akceptowalny przez większość badaczy z zakresu nauk prawnych, czego przykładem może być fragment komentarza do prawa o aktach stanu cywilnego: „transseksualizm nie daje podstaw do sprostowania w akcie urodzenia wpisu określającego płeć”³⁰. Tak sformułowana teza ma dużo poważniejsze konsekwencje, mianowicie osoba transseksualna (nawet po dokonaniu terapii hormonalnej i w pełni udanej operacji zmiany płci) zawsze w akcie urodzenia będzie miała ujawnioną swoją pierwotną płeć, mimo iż wszelakie cechy fizyczne i tym bardziej psychiczne będą wskazywały

na płeć odmienną. Związane to jest z poglądem doktryny wysnutym na podstawie omawianego orzeczenia: „jeżeli sąd w wyroku ustali, że nastąpiła zmiana płci człowieka, to należy tę okoliczność ujawnić w aktach stanu cywilnego w formie wzmianki dodatkowej³¹”.

Wydaje się, że podejście to jest skrajnie krzywdzące dla osób transseksualnych dodatkowo obciążające je psychicznie w i tak stosunkowo ciężkiej sytuacji społecznej (braku zrozumienia, dyskryminacji), a przecież jak wspomina SN w tym samym wyroku akt urodzenia „ma charakter deklaratoryjny³²” dlatego wykreślenie danych w nim zawartych na podstawie wyroku sądowego nie powinno przysporzyć kłopotu. Ważnym głosem w tej dyskusji jest glosa Mariana Filara: „pilnym zadaniem ustawodawczym jest podjęcie akcji legislacyjnej, której celem byłoby znalezienie kompromisu pozwalającego go uplasować możliwie bezboleśnie niewielką wprawdzie, lecz bardzo pokrzywdzoną przez los (bez jakiegokolwiek własnego przyczynienia się) grupę transseksualistów w ogólny system dychotomicznego płciowo świata prawnospołecznego³³”. Postulat M. Filara w obliczu zasady prawnej SN z 22 czerwca 1989 r. znacznie dyskryminującej transseksualistów – wydaje się wyjątkowo słuszny.

Ciekawe w kontekście powyższych rozważań wydaje się również pytanie, czy organ administracji publicznej może tak daleko ingerować w życie przeciętnego obywatela, by dokonywać oceny jego odczuć, przeżyć. Innym pytaniem jest, czy organ w tak delikatnych kwestiach nie powinien skupiać się na wspomnianym już wcześniej poczuciu własnej godności danego obywatela. Słusznym rozwiązaniem z tego niezwykle złożonego problemu wydaje się powrót do przyjmowanego wcześniej poglądu, że „dobro osobiste to indywidualne wartości uczuć i stanu psychicznego konkretnego człowieka. Jego odczucie powinno mieć decydujące znaczenia dla oceny, czy doszło do naruszenia jakiegoś cenionego przez niego dobra osobistego³⁴”. Takie pro-obywatelskie podejście (dominujące przecież wcześniej) organów administracji publicznej oszczędziłoby osobom transseksualnym nie potrzebnych upokorzeń i doprowadziłoby do powstania alternatywy dla 189 k.p.c. i korzystania z możliwości wprowadzenia zmian w aktach stanu cywilnego na podstawie art. 36 pr. o a.s.c. Wszak jak pisał M. Filar: „Głównym zadaniem prawa powinno być jednak, przy zachowaniu jego funkcji w sferze organizowania i ochrony szeroko pojętego porządku prawnego, rozwiązywanie ludzkich problemów nawet wtedy, gdy dotyczy to stosunkowo niewielkiej grupy adresatów. Po stosunku do «mniejszości» rozpoznajemy bowiem poziom kultury społeczno-prawnej społeczeństwa³⁵”.

W polskiej doktrynie częste są odniesienia do wzorców zachodnioeuropejskich. W kwestii transseksualizmu odważne, jak na polskie warunki podejście prezentuje pań-

stwo niemieckie wprowadzając tzw. trzecią płć. Rozwiązanie to nie dopuszcza do dyskryminacji jakiegokolwiek osoby oraz podkreśla naszą różnorodność w społeczeństwie. „Władze Niemiec zezwalają swym obywatelom na wpisanie «X» w rubryce «płć» w paszporcie³⁶”, co udowadnia liberalne podejście będącej u władzy partii chadeckiej. „Uznanie transseksualistów za osoby trzeciej płci nie jest ani kwestią społeczną, ani medyczną, lecz kwestią praw człowieka. Transseksualiści są obywatelami tego kraju i mają prawo do nauki i wszelkich innych praw³⁷” – to z kolei pogląd sądu jednego z największych pod względem ilości obywateli państw na świecie: Indii.

Podsumowując rozważania należy zaznaczyć, iż sytuacja osób transseksualnych z wielu względów (społecznych, kulturowych, czy wreszcie prawnych) jest szczególnie. W związku z tym podejście Państwa do tej materii powinno charakteryzować się postawą zrozumienia. Administracja publiczna powinna wychodzić naprzeciw potrzebom obywateli bez względu na ich orientację seksualną, czy poczucie przynależności do danej płci, ale w imię realizacji konstytucji RP. Podkreśla ona bowiem, iż jako obywatele Polski jesteśmy zjednoczeni ale w różnorodności.

¹ E. Holewińska-Łapińska, *Sądowa zmiana płci. Analiza orzecznictwa z lat 1991–2008*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 4, red. K. Ślęzak, LEX/el. 2010.

² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89.

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1991 r., III CRN 28/91.

⁴ S. Dmowski, *Tytuł II. Osoby. Dział I. Osoby fizyczne*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz – część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 133.

⁵ Ibidem.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

⁸ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 110.

⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.

¹⁰ P. Telenga, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego: Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2008, s. 289.

¹¹ Ibidem, s. 290.

¹² Ibidem.

¹³ A. Zieliński, *Postępowanie cywilne: kompedium*, Warszawa 2008, s. 96.

¹⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1992 r., III CZP 40/92.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1978 r., III CZP 100/77.

- ¹⁷ *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie zdrowia z upoważnienia ministra w sprawie refundacji operacji zmiany płci u osób transseksualnych*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/0B0E41E2> [dostęp: 24.04. 2015].
- ¹⁸ *Ibidem*.
- ¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2011 r., VI SA/Wa 1331/11
- ²⁰ Ustawa prawo o aktach stanu cywilnego, przed nowelizacją z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 1986 r. Nr 36, poz. 180).
- ²¹ A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory Dokumentów i pism*, Warszawa 2009, s. 52.
- ²² I. Basior, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, LEX/el. 2015.
- ²³ Ustawa prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 28 listopada 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1741, z późn. zm.
- ²⁴ *Ibidem*.
- ²⁵ *Ibidem*.
- ²⁶ I. Basior, op. cit.
- ²⁷ *Ibidem*
- ²⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89.
- ²⁹ *Ibidem*.
- ³⁰ A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego...*, s. 72.
- ³¹ *Ibidem*.
- ³² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89.
- ³³ M. Filar, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89*, LEX/el.
- ³⁴ S. Dmowski, op. cit., s. 131.
- ³⁵ M. Filar, *Glosa...*, LEX/el.
- ³⁶ *Ibidem*.
- ³⁷ *Zalegalizowali „trzecią płć”*, <http://niezalezna.pl/54145-zalegalizowali-trzecia-plec> [dostęp: 24.04.2015].

Bibliografia

Źródła

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie zdrowia z upoważnienia ministra w sprawie refundacji operacji zmiany płci u osób transseksualnych, online.

Literatura

Basior I., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, LEX/el. 2015.

- Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2009.
- Dmowski S., *Tytuł II. Osoby. Dział I. Osoby fizyczne*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz – część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Filar M., *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89*, LEX/el.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012.
- Holewińska-Łapińska E., *Sądowa zmiana płci. Analiza orzecznictwa z lat 1991–2008*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 4, red. K. Ślęzak, LEX/el. 2010.
- Telenga P. [w:], *Kodeks postępowania cywilnego: Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2008.
- Zieliński A., *Postępowanie cywilne: kompedium*, Warszawa 2008.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. Nr 36, poz. 180.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego Dz.U. z 2014 r., poz. 1741, z późn. zm.

Internet

<http://niezalezna.pl/54145-zalegalizowali-trzecia-plec>

Dawid Malinowski: student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: d.malinowski1@o2.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,65

@article{Malinowski_2016, title={Transseksualizm – aspekty administracyjnoprawne}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Malinowski, Dawid}, year={2016}, pages={189–199}}

Basior, I. 2015. *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*. LEX/el.

Czajkowska, A. and Pachniewska, E. 2009. *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*. Warszawa.

Dmowski, S. 2013. *Tytuł II. Osoby. Dział I. Osoby fizyczne* In *Kodeks Cywilny. Komentarz – część ogólna*, ed. by J. Gudowski. Warszawa.

Filar, M. *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89*. LEX/el.

Granat, M. 2012. *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*. Warszawa.

Holewińska-Łapińska, E. 2010. *Sądowa zmiana płci. Analiza orzecznictwa z lat 1991–2008* In *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, ed. by K. Ślęzak, LEX/el.

Kodeks postępowania cywilnego: Komentarz. 2008, ed. by A. Jakubecki, Warszawa.

Zieliński, A. 2008. *Postępowanie cywilne: kompedium*. Warszawa.

Skrzydło, W. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.



Artur Potocki, Wydział Prawa i Administracji UMCS

Opodatkowanie lasów a źródła finansowania gmin

Taxation of forests as a source of funding for local government

przesłanie tekstu: 23 lutego 2015 r., ocena redakcji: 31 marca 2016 r., recenzja: 1 maja 2016 r.,
akceptacja do druku: 22 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Rzeczpospolita przez wieki była jednym z najbardziej zalesionych krajów europejskich i pozostaje do tej pory, o czym świadczy fakt posiadania przez Polskę szóstych co do wielkości lasów w Unii Europejskiej (dane za 2014 rok). Tym samym fakt posiadania sporych terenów leśnych sprawia, że objęcie ich szczególnym typem opodatkowania jest interesującą kwestią i materia, którą warto poddać wnikliwej analizie.

Słowa kluczowe: budżet gminy, lasy, podatek leśny, samorząd terytorialny

Abstract

The Republic of Poland for centuries has been one of the most forested European country and remains to now, as evidenced of this is the fact that Poland has the sixth largest forest in the European Union (data for 2014 years). Same, the fact of having a one of the largest forest areas makes their placing particular type of tax is an interesting issue and a matter that should be carefully analyzed.

Keywords: forests, forests tax, local government

1. Uwagi wstępne

Funkcjonowanie i sprawne wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego nie byłoby możliwe, gdyby nie system ich finansowania. Zgodnie z Konstytucją, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, które mogą stanowić dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z środków Skarbu Państwa (tak art. 167 ust. 1-2 Konstytucji¹). Oprócz tego jednostki samorządu terytorialnego. mogą ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

Niniejsze opracowanie dotyczy konstrukcji jurystycznej podatku leśnego. Podatek leśny, uregulowany na gruncie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym², stanowi źródło finansowania samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, podatek leśny stanowi dochód własny gminy.

Tezą pracy jest stwierdzenie, że podatek leśny stanowi daninę publiczną o charakterze uzupełniającym względem podatku od nieruchomości i podatku rolnego. Wyżej przywołane podatki są wobec siebie alternatywne. Celem badawczym opracowania jest objasnienie elementów technicznych podatku leśnego. W artykule przedstawiono także konstrukcję omawianego podatku na tle wcześniejszych rozwiązań ustawodawczych w zakresie opodatkowania lasów w Polsce. Publikacja uwzględnia także zmiany wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁴.

Struktura pracy obejmuje pięć części. Pierwszą z nich zawiera uwagi wstępne, druga zaś wskazanie rysu historycznego opodatkowania lasów w Polsce. Trzecia część to charakterystyka właściwa podatku leśnego. Przedostatni element zawiera wskazanie beneficjentów podatku leśnego oraz wysokość uzyskiwanych z jego tytułu wpływów. Całość zwieńcza ocena ostatnich zmian, które weszły w życie 1 stycznia 2016 r. oraz uwagi końcowe.

Podatek leśny z uwagi na swoją dość długą historię, był przedmiotem rozważań sporej liczby opracowań monograficznych i komentatorskich, w większość przypadków omawiamy jest jednak jako jeden z podatków samorządowych lub obok podatku od nieruchomości i rolnego. Istnieje także niezbyt obszerna grupa artykułów w czasopiśmiennictwie, których przedmiotem był właśnie podatek leśny. Najmniejszą grupę stanowią natomiast publikacje dotyczące szczegółowych rozwiązań w omawianym podatku.

2. Rys historyczny opodatkowania lasów w Rzeczypospolitej

Opodatkowanie lasów w Polsce nie ma równie długiej historii, co opodatkowanie budynków. W okresie II Rzeczypospolitej las był jednym z elementów uzyskania zwolnienia wobec podatku od nieruchomości, pod warunkiem, że budynki obciążone podatkiem od nieruchomości były związane z prowadzonym gospodarstwem leśnym i nie były wynajmowane bądź dzierżawione⁵. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na gruncie dekretu o podatkach lokalnych⁶ nie zdefiniowano terminu „las”. Charakterystyka gospodarstwa rolnego, która stwierdzała, że za gospodarstwo rolne uważa się ogólny obszar gruntów posiadanych przez jednego podatnika, a położonych w jednej gminie, pozwala stwierdzić, że lasy także zostały poddane tej klasyfikacji. Wysokość daniny odprowadzanej na rzecz budżetu państwa określona była przez ogłaszaną corocznie dla każdego powiatu średnią

wysokość ceny kwintala żyta. Podatek wynosił równowartość posiadanego areалу wyrażonego w hektarach w stosunku do tejże ceny w proporcji 1 do 1. Tego rodzaju regulacja obowiązywała jednak wyłącznie do końca 1949 roku. Las jako przedmiot opodatkowania obecny był także w kolejnych aktach prawnych dotyczących opodatkowania gruntów, kolejno z 1950 roku, dekrete z 1951 roku, ustawie z 1972 roku. Wreszcie ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁷, która była jednym z lepiej funkcjonujących, kompleksowych unormowań w zakresie opodatkowania lasów i przyniosła bardziej pełną regulację w tym zakresie niż dotychczasowe regulacje.

Zmiany polityczne końca lat 80. i początku 90. XX wieku przyniosły daleko postępujące w zakresie opodatkowania lasów. Podatek leśny wprowadzony został do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸. Obecnie funkcjonowanie podatku leśnego reguluje ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, która weszła w życie 1 stycznia 2003 roku. Wspomniana wcześniej ustawa o lasach została uszczuplona o zakres podatkowy i koncentruje się na ogólnej prawnoadministracyjnej charakterystyce lasów w Polsce.

3. Charakterystyka podatku leśnego

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podatek od lasów jest dochodem własnym gminy⁹. Wobec powyższego, organem podatkowym podatku leśnego jest właściwy miejscowo dla przedmiotu opodatkowania wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 6 ust. 1 u.p.l.), natomiast organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze¹⁰.

Podatkowi leśnemu podlegają grunty leśne zaewidencjonowane zgodnie z prawem geodezyjnym i kartograficznym¹¹ jako lasy. Prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków zajmuje się starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu. Opodatkowaniu w tym przypadku nie podlegają grunty leśne zajęte na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna, czyli innej niż wskazane bezpośrednio przez ustawę (art. 1 ust. 3 u.p.l.). W związku z powyższym za przedmiot opodatkowania należy uznać stany faktyczne bądź prawne, od których zaistnienia uzależnia się powstanie obowiązku podatkowego¹². W tym przypadku stanem prawnym jest informacja w przytoczonej wcześniej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez właściwego miejscowo starostę lub prezydenta miasta, wprowadzona tam w oparciu o stan faktyczny. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹³, grunty kwalifikowane jako lasy w ewidencji są sklasyfikowane jako „Ls”, co zostało określone w § 68 ust. 2 pkt 1 tegoż rozporządzenia. Zaznaczyć należy, że dla takiego sklasyfikowania jest wymagana minimalna powierzchnia, po-

nieważ pojęcie to w omawianym rozporządzeniu powstało w oparciu o ustawę o lasach¹⁴, zgodnie z którą las musi zajmować minimum 0,10 ha terenu pokrytego roślinnością leśną (uprawami leśnymi), tj. drzewami i krzewami oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony¹⁵. Zauważyć jednak należy, że wprowadzone w ustawie zostało także kryterium przeznaczenia, którym jest produkcja leśna, chyba że chodzi o lasy w rezerwach przyrody i parkach narodowych, bądź wpisane do rejestru zabytków. Oprócz tego, także miejsca będące zapleczem infrastrukturalnym dla prowadzenia gospodarki leśnej podlegają opodatkowaniu podatkiem leśnym, a nie podatkiem od nieruchomości¹⁶. W praktyce oznacza to, że grunt posiadający te cechy, ale nieoznaczony tak w ewidencji gruntów jako „Ls” podlegać może opodatkowaniu innym podatkiem, np. rolnym. W przypadku stwierdzenia, że dany grunt odpowiada cechom lasu, podmiot podatku winien jest wystąpić do organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków o dokonanie stosownych zmian¹⁷. Przesłanka sklasyfikowania gruntu w ewidencji gruntów i budynków ma charakter ustawowy i powoduje, że organ podatkowy jest związany tylko oznaczeniem tak figurującym, a nie istniejącym fizycznie stanem faktycznym. Potwierdził to wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2009 r. (I SA/Sz 739/08), gdzie w sentencji stwierdzono, że „Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych, wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych (w tym podatkowych) i w przypadku, gdy dane zawarte w deklaracji czy informacji złożonej przez podatnika są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji, rozstrzygające znaczenie dla opodatkowania gruntów mają zapisy wynikające z tejże ewidencji. Oznacza to, że organy podatkowe nie mogą dokonywać samodzielnych ustaleń co do wielkości gruntu i jego klasyfikacji”. Warto także zwrócić uwagę, że grunty zadrzewione i zakrzewione porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,10 ha, czyli takie które spełniają wymogi ustawowe bycia „lasem” oprócz powierzchni sklasyfikowane są jako grunty zadrzewione i zakrzewione oraz podlegają oznaczeniu „Lz”. Tego rodzaju grunty nie podlegają opodatkowaniu podatkiem leśnym w myśl u.p.l. Przyjąć można, że grunt oznaczony takim symbolem podlega w myśl ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatkowi od nieruchomości¹⁸.

Podatnikiem podatku leśnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami lasów, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi lub posiadaczami lasów stanowiących własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Szczególnej regulacji podlega obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W tym przypadku obowiązek podatkowy leży po

stronie jednostek organizacyjnych Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej Agencja) i Lasów Państwowych (art. 2 ust. 2 u.p.l.). Jednostki te, a nie Agencja jako osoba prawna, zobowiązane są do deklarowania i opłacania podatku. W tym kontekście warto zauważyć także, że obowiązek podatku leśnego obciąża posiadacza zależnego tylko w przypadku, gdy w jego posiadaniu znajdują się lasy stanowiące własność domeny publicznej, tj. Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zawarcie umowy cywilnoprawnej nie powoduje przeniesienia obowiązku podatkowego z właściciela na posiadacza zależnego w przypadku dzierżawy lasów oprócz wspomnianego wyżej przypadku¹⁹. W przypadku współwłasności lub współposiadania lasu przez dwa lub więcej podmiotów stosuje się zasadę solidarnego zobowiązania wszystkich współwłaścicieli lub współposiadaczy. Skutkiem tejże solidarności jest fakt, że zakres obowiązku podatkowego jest niezależny od części powierzchni lasu pozostającego w dyspozycji konkretnego współwłaściciela lub współposiadacza.

Wysokość podatku leśnego za 1 ha ustalana jest przy pomocy wskaźnika, którym jest równowartość pieniężna 0,220m³ drewna, obliczana według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za trzy pierwsze kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy (art. 4 u.p.l.). Cena ta ustalana jest na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (zwanego dalej Prezesem GUS), który ogłaszany jest w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału, tj. do 20 października każdego roku. Do ceny ogłoszonej przez Prezesa GUS nie wlicza się kwoty podatku od towarów i usług, czyli jest to kwota netto. Obciążenie podatnika podatkiem leśnym, podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości i podatku rolnego, jest obciążeniem proporcjonalnym, ponieważ bez względu na wielkość opodatkowanej powierzchni lasu, stawka za 1 ha jest taka sama²⁰. Problem waloryzacji (która jest nieodłącznym elementem każdego podatku majątkowego) został rozwiązany przez uzależnienie wysokości podatku za 1 ha od wspomnianej wcześniej ceny drewna. Tego rodzaju rozwiązanie stanowi z jednej strony niejako automatyczny kalkulator wysokości opodatkowania, z drugiej natomiast nie uwzględnia wszystkich kwestii dotyczących wydajności ekonomicznej lasów, które mogą być różnie wykorzystywane. Istotną kwestią w tym zakresie jest także duża rozbieżność w skali kraju, jeśli chodzi o ceny produktów leśnych.

Ustawodawca przewidział wyjątek związany z samą wysokością podatku leśnego, którym jest obniżenie o 50% stawki podatki dla lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych (art. 4 ust. 3 u.p.l.). Lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych są objęte ustawą o ochronie przyrody²¹ (zwana dalej u.o.p.). Zgodnie z u.o.p. parkiem narodowym jest obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi o powierz-

-chni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (art. 8 u.o.p.). Kompetencje do utworzenia i zmian granic parku narodowego ma Rada Ministrów, która w drodze rozporządzenia określa jego obszar, granicę, otulinę itd. Drugim rodzajem lasów objętych preferencyjną stawką opodatkowania, o której mówi u.o.p., jest rezerwat przyrody, który obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi (art. 13 u.o.p.). Uznanie danego obszaru za rezerwat przyrody ma formę zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska²².

Oprócz powyższych obligatoryjnych obniżeń wysokości podatku leśnego, ustawodawca przewidział także możliwość obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy przez radę gminy. Jest to uprawnienie z którego organ stanowiący gminy może skorzystać i należy go postrzegać jako przejaw realizacji lokalnej polityki podatkowej, czyli lepszego dostosowania wysokości podatku leśnego do miejscowej sytuacji gospodarczej, jednak bezpośrednio prowadzi do zmniejszenia dochodu gminy.

Poza obniżeniem wysokości podatku leśnego, ustawodawca przewidział także szereg zwolnień przedmiotowych oraz podmiotowych, a także możliwość wprowadzenia przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały innych zwolnień przedmiotowych (art. 7 u.p.l.). Zwolnieniu od podatku leśnego podlegają lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat²³, lasy wpisane do rejestru zabytków²⁴ oraz użytki ekologiczne²⁵. Oprócz tego od podatku leśnego został zwolniony cały szereg podmiotów, przede wszystkim ze względu na wykonywaną przed podatnika działalność. W grupie tej mieszczą się uczelnie (art. 7 ust. 2 pkt 1 u.p.l.), jednostki objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy w zakresie lasów zajętych na działalność oświatową (zarówno publiczne jak i niepubliczne – tak art. 7 ust. 2 pkt 2 u.p.l.), instytucje naukowe i pomocnicze jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk (art. 7 ust. 2 pkt 3 u.p.l.) podmioty prowadzące zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej w zakresie lasów wymienionych w decyzji w sprawie przyznania im odpowiedniego statusu (art. 7 ust. 2 pkt 4 u.p.l.), instytuty badawcze²⁶, przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego (art. 7 ust. 2. pkt 6 u.p.l.). W przypadku tego ostatniego, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje z budżetu państwa zwrot utraconych dochodów, natomiast zwolnienie od podatku leśnego stanowi dla tegoż podmiotu pomoc *de minimis* (art. 7 ust. 6 u.p.l.).

Możliwe są także zwolnienia wprowadzone w drodze uchwały przez organ stanowiący gminy, jednak mogą to być wyłącznie zwolnienia przedmiotowe, inne niż określone w art. 7 ust. 1 u.p.l. oraz uwzględniające przepisy dotyczące pomocy publicznej (art. 7 ust. 3 u.p.l.)²⁷. Jest to regulacja, która pozwala na uwzględnienie warunków lokalnych w stosunku do danego podatku i warunków gospodarczych oraz ekonomicznych.

Sposób powstania zobowiązania podatkowego w podatku leśnym zależy jest od tego, czy podatnikiem jest osoba fizyczna, czy też osoba prawna. W przypadku osób fizycznych należy złożyć deklarację w terminie 14 dni od dnia powstania okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku (art. 6 ust. 2 u.p.l.). Organ podatkowy ustala w drodze decyzji wysokość podatku leśnego na cały rok podatkowy, który to jest podzielony na cztery, proporcjonalne do czasu trwania obowiązku podatkowego, raty i termin ich płatności określa ustawa na 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada (art. 6 ust. 3 u.p.l.). Wobec powyższego, osoba fizyczna nie musi każdego roku sporządzać nowej deklaracji na podatek leśny, a składa ją jednorazowo w chwili zaistnienia, zmiany bądź ustania okoliczności niezbędnych do opodatkowaniem podatkiem leśnym.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku podatników będących osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi, spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej, jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych i Agencji Nieruchomości Rolnych. W tym przypadku podmiot podatku zobowiązany jest do corocznego złożenia deklaracji na podatek leśny na dany rok podatkowy do dnia 15 stycznia każdego roku, lub w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku, jego zmianę bądź wygaśnięcia (art. 6 ust. 5 pkt 1-2 u.p.l.). Inaczej także, niż w przypadku osób fizycznych kształtuje się powstanie zobowiązania podatkowego oraz częstotliwość jego opłacania. Sam obowiązek podatkowy wynika z mocy prawa²⁸, natomiast podmiot zobowiązany jest wpłacać w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego z miesięczną częstotliwością raty na rachunek budżetu właściwej gminy do dnia 15 każdego miesiąca (art. 6 ust. 5 pkt 3 u.p.l.).

Organ stanowiący gminy w drodze uchwały określa warunki i tryb składania informacji o lasach, wzory formularzy, które powinny składać podmioty w tym także wzór deklaracji w formie elektronicznej (art. 6 ust. 9 u.p.l.). Oprócz tego rada gminy może zarządzić pobór podatku leśnego od osób fizycznych w formie inkasa, wyznaczyć wysokość wynagrodzenia za inkaso i wyznaczyć inkasentów (art. 6 ust. 8 u.p.l.). Wyznaczenie inkasentów powinno zostać poprzedzone zgodą podmiotu na wynikające z tego obowiązki²⁹.

4. Środki uzyskane z tytułu podatku i jego beneficjenci

Beneficjentami podatku leśnego są gminy, co zostało wcześniej wskazane w art. 4 ust. 1 u.d.j.s.t., natomiast organem podatkowym jest organ wykonawczy beneficjenta, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta w mieście na prawach powiatu³⁰. Z uwagi na fakt uzależnienia podstawy opodatkowania oraz wpływów z niego od powierzchni gruntów leśnych w danym regionie, można wysnuć tezę, że najwięksi beneficjenci tego podatku to gminy z województw zachodniopomorskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego³¹. Jednocześnie nie są to województwa o największym procencie zalesienia (stosunku powierzchni lasów do powierzchni całkowitej), ponieważ ten wykazują województwa lubuskie i podkarpackie.

Wysokość dochodów gmin z tytułu podatku leśnego w poszczególnych województwach w przybliżeniu odpowiadają powierzchni lasów w nich występujących. Dochody te największe są odpowiednio w województwach mazowieckim, zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim, natomiast najmniejsze w województwach opolskim i śląskim³². Ogółem do budżetów gmin i miast na prawach powiatu w skali kraju w roku 2014 wpłynęło 209,3 mln zł z tytułu podatku leśnego, jednak w stosunku do całości dochodów gmin i miast na prawach powiatu opiewających na kwotę 152 808,8 mln zł, dochody z tytułu podatku leśnego stanowią zaledwie 0,14% całości dochodów³³. W przypadku gmin, do których wpłynęło 207,2 mln zł z tytułu podatku leśnego, a więc znaczna większość, stanowiło to 0,24% ich dochodów, natomiast miastom na prawach powiatu przypadło 2,1 mln zł, co odpowiadało jedynie 0,003% ich dochodu. Sama wysokość podatku leśnego jaka wpływa do gmin i miast na prawach powiatu ulegała zwiększeniu do 2013 roku włącznie. W 2005 roku wpłynęło z tego tytułu 136,8 mln zł, pięć lat później 165,2 mln zł, natomiast najwięcej w roku 2013, kiedy to 227,8 mln zł zasiliło budżety gmin i miast na prawach powiatu w skali kraju. Dochody z tytułu tego podatku rosły w tempie szybszym niż dochody z tytułu podatku od nieruchomości, który stanowi znacznie większą część dochodów gmin i miast na prawach powiatu (12,8% w 2014 r.), jednak wolniejszym niż dochody z tytułu podatku rolnego (1,1% dochodów gmin i miast na prawach powiatu w 2014 r.)³⁴.

Sama wysokość podatku od 1 ha lasu rosła z roku na rok zależnie od średniej wzrostu cen sprzedaży drewna przez nadleśnictwa. W pierwszym roku obowiązywania, tj. 2004 stawka za 1 ha wynosiła 23,69 zł, w roku 2010 było to 30,04 zł, w roku uzyskania największych dochodów z tytułu tego podatku, czyli 2014 było to 37,63 zł, natomiast w roku 2016 wynosi ona 42,19 zł³⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że podatek leśny ma niewielkie znaczenie dla dochodów gminy, a w szczególności wobec miast na prawach powiatu, które

także są jego beneficjentami, jednak z jest pewnym źródłem finansowania przede wszystkim dla gmin wiejskich, znajdujących się na terenach o niskiej wydajności ekonomicznej³⁶.

5. Uwagi końcowe i ocena ostatnich zmian

Począwszy od 1 stycznia br. wszedł w życie szereg zmian w ustawach związanych z podatkami lokalnymi, w tym także w podatku leśnym. Największą z nich, jest wykreślenia lasów ochronnych z katalogu lasów objętych 50% stawką podatku, wyszczególnionych w art. 4 ust. 3 u.p.l. Pojęcie lasy ochronne zostało określone w art. 15 u.l., zgodnie z którym za lasy ochronne mogą być uznane lasy, które między innymi: są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu, chronią glebę przed wyjałowieniem lub zmywaniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub powstawanie lawin, chronią zasoby wodne, są ważne dla ochrony roślin i zwierząt podlegających ochronie gatunkowej, są położone w granicach administracyjnych miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców lub do 10 km od nich³⁷. Uznać dany obszar za las mogą zarówno organy administracji rządowej jak i samorządowej (art. 16 u.l.). Organem administracji rządowej, który ma takie uprawnienia jest minister właściwy ds. środowiska, który na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zaopiniowany przez radę gminy, wydaje decyzję w sprawie uznania lasu należącego do Skarbu Państwa za ochronny, lub pozbawienia go tego charakteru. W przypadku pozostałych lasów, tj. nienależących do Skarbu Państwa, starosta właściwy miejscowo dla danego lasu wydaje decyzję o uznaniu lasu za ochronny. Dzieje się to jednak po uzgodnieniu tego faktu z właścicielem lasu i zasięgnięciu opinii rady gminy w przedmiotowej sprawie. W obu przypadkach rada gminy ma dwa miesiące na wyrażenie opinii w sprawie od dnia otrzymania wystąpienia o jej wyrażenie. Co istotne, w art. 17 u.l., ustawodawca przewidział delegację ustawową dotyczącą szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej³⁸. Redukcja wysokości podatku leśnego w stosunku do lasów ochronnych jest uzasadniona z powodu niższej ich wydajności ekonomicznej oraz szczególnym znaczeniu dla równowagi ekologicznej³⁹. Lasy ochronne korzystały z preferencyjnej, 50% stawki podatku leśnego wyłącznie do końca 2015 roku. Od 1 stycznia 2016 r. weszły w życie zmiany w u.p.l. i na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy zmieniającej⁴⁰, lasy ochronne objęte zostały pełną, 100% stawką podatku leśnego.

Kolejną wartą odnotowania zmianą jest umorzenie z mocy prawa postępowania podatkowego w zakresie podatku leśnego w przypadku, gdy wysokość zobowiązania na dany rok byłaby znikoma, tj. niższa od doręczenia przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru⁴¹. Razem z tym przepisem należy zestawić treść art. 6 ust. 7a u.p.l., który stanowi,

że w przypadku gdy kwota podatku nie przekracza 100 zł, podatek płatny jest jednorazowo w terminie płatności pierwszej raty. Kolejną zmianą jest wprowadzenie zasady łączenia wysokości podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego na jednym nakazie płatniczym. Te zasady to kroki ustawodawcy ku racjonalizacji polityki podatkowej na korzyść podatnika, bowiem obciąża się podmioty posiadające znikome powierzchniowo lasy. Znacząco upraszcza to tym samym system podatkowy w tym zakresie głównie dla niewielkich gospodarstw domowych. Łączenie wszystkich trzech podatków na jednym nakazie płatniczym jest rozwiązaniem pro-obywatelskim i z pewnością uprości rozliczenia podatkowe osób fizycznych. Przyczyni się również do potanienia funkcjonowania administracji publicznej⁴².

Reasumując, podatek leśny jest konstrukcją uzupełniającą podatek od nieruchomości oraz podatek rolny w zakresie opodatkowania majątku nieruchomego, jednak jego znaczenie fiskalne dla większości gmin w Polsce jest niewielkie, co potwierdzają dane GUS za lata jego obowiązywania. Rozwiązaniem, które byłoby w stanie ujedynolnić rozdrobniony system opodatkowania majątku nieruchomego, mógłby być jeden podatek o zróżnicowanych stawkach uzależnionych od danych w ewidencji gruntów i budynków. Niewątpliwie jedna jak na razie jest to interesująca konstrukcja z racji szczególnego przedmiotu opodatkowania, którym są lasy, a więc tereny niezbędne do zachowania równowagi ekologicznej państwa oraz czystości powietrza, którego jakość wpływa na poziom życia społeczeństwa.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., zwana dalej Konstytucją,

² Dz.U. z 2016 r., poz. 374, zwana dalej u.p.l.

³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 198, zwana dalej u.d.j.s.t.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

⁵ Zob. art. 1 ust. 1 lit. B pkt 1 oraz ust. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości, Dz.U. Nr 3 poz. 14.

⁶ Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, Dz.U. Nr 19, poz. 128.

⁷ Dz.U. z 1984 r. Nr 52, poz. 268, z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444, z późn. zm.

⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c u.d.j.s.t.

¹⁰ *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2014, s. 103-104.

¹¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2015 r., poz. 520.

¹² A. Niezgoda, *Podatek leśny*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 110-112.

¹³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2015 r., poz. 542.

- ¹⁴ Zwana dalej u.l.
- ¹⁵ Zob. B. Rakocz, *Ustawa o lasach Komentarz*, Warszawa 2011, s. 25-28.
- ¹⁶ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- ¹⁷ Zob. L. Etel, *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 240.
- ¹⁸ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 849.
- ¹⁹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 1996 r., FPK 9/96.
- ²⁰ Podobnie A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 75-76 oraz *Źródła finansowania...*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 113.
- ²¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651, z późn. zm.
- ²² Akt o utworzeniu rezerwatu przyrody ma charakter nadrzędny wobec generalnych aktów planistycznych gminy. Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2014 r. II SA/Rz 1071/13. Szerzej K. Gruszecki *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Casus” 23/1/2006.
- ²³ Informację o wieku drzewostanu można uzyskać z planu urządzenia lasu, który powinien zostać sporządzony na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. z 2012, poz. 1302) lub w przypadku braku takowego na podstawie oświadczenia podatnika w trybie art. 180 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2015, poz. 613), zwana dalej o.p.
- ²⁴ Chodzi o lasy wpisane do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, wobec którego tenże wydał decyzję o zakwalifikowaniu jako zabytek, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2014, poz. 1446).
- ²⁵ Użytki, które zostały zakwalifikowane jako ekologiczne w myśl § 67 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w tym przypadku uzyskały symbol E-Ls w ewidencji.
- ²⁶ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 5 u.p.l. Szerzej przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2016 r., poz. 371).
- ²⁷ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/GI 142/13.
- ²⁸ Obowiązek podatkowy powstaje w trybie określonym przez art. 21 § 1 pkt 1 o.p. Podobnie: *Źródła finansowania...*, red. A. Hanusz, s. 116 i L. Etel, *Podatek rolny...*, s. 285.
- ²⁹ Por. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2008 r., II FSK 1526/06.
- ³⁰ Por. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 125 i n.
- ³¹ Tabl. 2, *Leśnictwo 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015 (zwany dalej raport GUS o lasach), s. 36.
- ³² Tabl. 30 raportu GUS o lasach, s. 249.
- ³³ Tabl. 29 raportu GUS o lasach, s. 249.

³⁴ Tabl. 26, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 60-61.

³⁵ Stawki obliczona na podstawie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedniego.

³⁶ Podobnie *Źródła finansowania...*, s. 108.

³⁷ Szerzej J. Stelmasiak, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu ładu przestrzennego na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2015, nr 3.

³⁸ Delegacja ta została spełniona przez Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, Dz.U. Nr 67, poz. 337.

³⁹ Zob. P. Borszowski, *Podatek rolny i leśny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 147.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

⁴¹ Zob. art. 6 ust. 3a u.p.l., szerzej R. Dowgier, *Niska wysokość zobowiązania podatkowego jako negatywna przesłanka prowadzenia postępowania w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego lub leśnego* „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, 6-13/11.

⁴² Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 74 i n.

Bibliografia

Źródła

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

Leśnictwo 2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

Literatura

Borszowski P., *Podatek rolny i leśny. Komentarz*, Warszawa 2012.

Dowgier R., *Niska wysokość zobowiązania podatkowego jako negatywna przesłanka prowadzenia postępowania w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego lub leśnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, 6-13/11.

Etel L., *Podatek Rolny. Podatek Leśny. Komentarz*, Warszawa 2012.

Gruszecki K., *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Causus” 2006, nr 23/1.

Hanusz A., Niezgoda A., Czernski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012.
- Oplaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.
- Stelmasiak J., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu ładu przestrzennego na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2015, nr 3.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2015.
- Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości, Dz.U. Nr 3 poz 14.
- Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, Dz.U Nr 19, poz. 128, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. Nr 52, poz. 268, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 2015, poz. 520.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 849.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach, Dz.U. z 2015 r., poz. 2100.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2015 r., poz. 613.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. z 2016 poz. 374 j.t.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2014 r., poz. 1446.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 198.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. 2016, poz. 371
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, Dz.U. Nr 67, poz. 337.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U z 2015 r. poz. 542.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, Dz.U. z 2012 r., poz. 1302.

Orzecznictwo

Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 19 sierpnia 1996 r., sygn. FPK 9/96.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. II FSK 1526/06.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. I SA/Sz 739/08.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/GI 142/13.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2014 r. sygn. II SA/Rz 1071/13.

Potocki Artur: student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowana naukowe skupiają się na prawie samorządu terytorialnego z szczególnym uwzględnieniem jego finansowania oraz prawie kultury. E-mail: potocki.art@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 0,9

@article{Potocki_2016, title={Opodatkowanie lasów a źródła finansowania gmin}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Potocki, Artur}, year={2016}, pages={201–215}}

Borszowski, P. 2012. *Podatek rolny i leśny. Komentarz*. Warszawa.

Dowgier, R. 2015. „Niska wysokość zobowiązania podatkowego jako negatywna przesłanka prowadzenia postępowania w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego lub leśnego”. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych* 6-13/11.

Etel, L. 2012. *Podatek Rolny. Podatek Leśny. Komentarz*. Warszawa.

Gruszecki, K. 2006. „Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody”. *Casus* 23/1.

Hanusz, A., Niezgoda, A. and Czerski, P. 2009. *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.

Kornberger-Sokołowska, E. 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.

Kornberger-Sokołowska, E. 2013. *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa.

Niezgoda, A. 2012. *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*. Warszawa.

Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne. 2010, ed. by G. Liszewski. Białystok.

Ordynacja podatkowa. Komentarz. 2014 ed. by H. Dzwonkowski. Warszawa.

Radecki, W. 2008. *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa.

Rakoczy, B. 2011. *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa.

Rakoczy, B. 2011. *Wybrane problemy prawa leśnego*. Warszawa.

Stelmasiak, J. 2015. „Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu ładu przestrzennego na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym”. *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka* 3.

Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. 2015, ed. by W. Misiąg. Warszawa.

Źródła finansowania samorządu terytorialnego. 2015, ed. by A. Hanusz. Warszawa.



Dominik Sypniewski, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

Umiejdzynarodowienie zawodów prawniczych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w kontekście zasad deontologicznych wykonywania zawodu

Internationalization of the legal profession in the United States and European Union in the context of standards of professional conduct

przesłanie tekstu: 8 grudnia 2015 r., ocena redakcji: 30 stycznia 2016 r., recenzja: 28 marca 2016 r., akceptacja do druku: 31 marca 2016 r.

Abstrakt

Jedną z konsekwencji globalizacji jest powstanie międzynarodowych korporacji prowadzących działalność w wielu państwach, a także rozwój organizacji międzynarodowych integrujących interesy gospodarcze i polityczne. Procesy te coraz mocniej wpływają na wykonywanie zawodów prawniczych. Pierwsza część artykułu przedstawia wybrane doświadczenia Stanów Zjednoczonych, gdzie w latach 80. zaczęły się rozwijać regulacje ułatwiające prawnikom wykonywanie zawodu na obszarze różnych stanów, otwierające rynek na prawników zagranicznych oraz dopuszczające korporacje do świadczenia usług prawniczych. W drugiej części artykułu przedstawiona została integracja rynku usług prawniczych w Unii Europejskiej. W obydwu przypadkach można dostrzec rozwój swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym z utrzymaniem ograniczonego dostępu dla prawników, którzy swoje kwalifikacje zawodowe zdobywali poza rynkiem wewnętrznym.

Słowa kluczowe: globalizacja prawa, swoboda przepływu usług, zawody prawnicze w UE, zawody prawnicze w USA

Abstract

Among consequences of globalization there is a rise of multinational corporations operating in many countries and a development of international organizations that integrate economic and political interests. These processes have growing influence on the performance of the legal profession. The first part of the paper presents some experience of the United States, where since the 80s some regulations helped lawyers to practice in the various states, they've opened the market to foreign lawyers and allowed corporations to provide legal services have been developed. The second part of the paper presents the integration of the legal services market in the European Union. In both cases,

one can see the development of the freedom to provide services in the internal market with parallel maintaining limited access for lawyers who acquired professional qualifications outside of the internal market.

Keywords: freedom to provide services, globalization of law, legal professions in EU, legal professions in the USA

1. Wstęp¹

Gospodarczy wymiar globalizacji jest związany z liberalizacją handlu, powstaniem regulacji ułatwiających przepływ towarów, usług i kapitału, a także rozwojem technologii przyspieszających wymianę informacji. Wśród konsekwencji globalizacji należy zwrócić uwagę na powstanie międzynarodowych korporacji prowadzących działalność w wielu państwach, a także rozwój organizacji międzynarodowych integrujących interesy gospodarcze i polityczne. W płaszczyźnie regulacyjnej tą konsekwencją jest rozwój globalnego prawa administracyjnego².

Globalizacja i towarzyszące jej procesy wywierają duży wpływ również na wykonywanie zawodów prawniczych. Do najważniejszych problemów należą regulacje ograniczające prawo do wykonywania zawodu na terenie określonych jurysdykcji, zróżnicowane deontologiczne i pozadeontologiczne zasady wykonywania zawodu, a także współpraca prawników z korporacjami międzynarodowymi oraz innymi profesjonalistami.

Jedną z charakterystycznych cech zawodu prawnika jest istnienie szczególnych regulacji prawnych obejmujących przede wszystkim dostęp do zawodu, zasady jego wykonywania oraz odpowiedzialność dyscyplinarną. W Stanach Zjednoczonych oraz państwach Unii Europejskiej istotny wpływ na kształt tych regulacji wywierają niezależne od państwa izby samorządu zawodowego lub stowarzyszenia zawodowe. Globalizacja i rozwój technologiczny wymuszają integrację regulacji zawodów prawniczych. Integracja ta polega na ujednoczeniu zasad dostępu do zawodu i umożliwieniu świadczenia usług na obszarze całego rynku wewnętrznego. Osobnym problemem jest ograniczenie dostępu do rynku wewnętrznego dla prawników, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe poza państwami (stanami) tworzącymi wspólny rynek.

Problem ten jest dostrzegany w polskiej literaturze, gdzie jako najważniejsze tendencje wpływające na przemiany etyki prawniczej wskazuje się m. in. na kodyfikację i legalizację, profesjonalizację, a także globalizację³. Rozwój prawniczych korporacji transnarodowych, w dużym stopniu wykształconych w Stanach Zjednoczonych, a także coraz szersze regulacje prawa Unii Europejskiego powodują, że problem internacjonalizacji zasad wykonywania zawodu prawnika nabiera coraz większego znaczenia. Prowadzi to do zwiększenia konkurencji na rynku usług prawniczych, ale z drugiej strony ogranicza władztwo

stowarzyszeń i samorządów zawodowych w zakresie reglamentowania dostępu do zawodu oraz kształtowania deontologii zawodowej.

Ze względu na odmienny charakter zawodu prawnika w poszczególnych państwach, w tym różnice występujące między systemem prawa *common law* i prawa kontynentalnego, na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto w uproszczeniu, że zawody prawnicze polegają w szczególności na świadczeniu pomocy prawnej w postępowaniach sądowych, są zorganizowane na zasadzie samorządu zawodowego lub stowarzyszenia zawodowego, a także wymagają zdobycia szczególnego wykształcenia i formalnych kwalifikacji zawodowych⁴. W odniesieniu do polskiego systemu prawa artykuł odnosi się więc do zawodów adwokata i radcy prawnego.

2. Rozwój międzystanowego rynku usług prawniczych w Stanach Zjednoczonych

Dopóki systemy prawne funkcjonujące w poszczególnych stanach Stanów Zjednoczonych były co do zasady homogeniczne, problem odrębności między regulacjami zawodu prawnika w poszczególnych jurysdykcjach miał ograniczone znaczenie. O ile jeszcze w 1. połowie XX w. Stowarzyszenie Amerykańskiej Adwokatury (ABA)⁵ doprowadziło do scentralizowania i ujednoczenia zasad dostępu do zawodu prawnika w poszczególnych stanach, to działania związane wprowadzeniem ujednoczonych zasad wykonywania zawodu, w tym zwłaszcza zasad wykonywania zawodu na terenie innych stanów, było znacznie mniej efektywne. Niewątpliwie było to związane z całościową oceną regulacji, która w latach 60. była postrzegana jako niedostosowana do zmieniającej się rzeczywistości, mało precyzyjna i nieefektywna⁶.

Pierwszym impulsem do niwelowania różnic w zasadach wykonywania zawodu, w tym praktyki międzystanowej był wzrost liczby regulacji federalnych skutkujących ujednoczeniem wielu gałęzi prawa oddziałujących na funkcjonowanie gospodarki. W latach 80. i 90. zmieniły się niektóre uwarunkowania świadczenia usług prawnych, co przede wszystkim było związane z rosnącą liczbą spraw, w których strony pochodziły z różnych stanów lub nawet państw⁷, a także zwiększeniem roli dużych kancelarii prawnych, wzrostem mobilności prawników i rozwojem technologii dostępnych dla prawników i klientów⁸. W 1997 r. ABA powołała specjalną komisję „Ethics 2000”, której zadaniem było wprowadzenie odpowiednich zmian do modelowego kodeksu etyki zawodowej (M.R.P.C.)⁹. Według Nancy J. Moore, która pełniła funkcję głównego sprawozdawcy, działania komisji „Ethics 2000” charakteryzował minimalizm, a ABA zaakceptowała tylko część proponowanych zmian¹⁰. Ze względu na precedensowe orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Kalifornia stwierdzające, że prawnicy będący członkami izby prawniczej w stanie New York, nie mogą świadczyć usług

prawnych na terenie stanu Kalifornia, jak również nie mogą się z tego tytułu domagać wynagrodzenia¹¹, w roku 2000 ABA powołała również specjalną komisję do spraw świadczenia usług prawnych międzystanowych. Efektem jej pracy było wprowadzenie do M.R.P.C. normy umożliwiających tymczasowe świadczenie usług prawnych na terenie innych stanów oraz obejmujące świadczenie takich usług właściwością stanowych komisji dyscyplinarnych.

Reforma objęła również prawników zagranicznych, dopuszczając do świadczenia usług prawniczych osoby posiadające formalne kwalifikacje zawodowe uzyskane zagranicą, wykonujące zawód przynajmniej przez pięć z ostatnich siedmiu lat, a także posiadające cechy osobiste charakteru dające rękojmię należytego wykonywania zawodu, z zastrzeżeniem że to ostatnie kryterium weryfikowane jest na podstawie przepisów stanowych, które są dużo bardziej szczegółowe niż przepisy obowiązujące w krajach członkowskich Unii Europejskiej¹². Tacy prawnicy uzyskiwali uprawnienia zawodowe oraz prawo do posługiwania się tytułem zawodowym *legal consultant*, jednak zakres czynności zawodowych które mogli wykonywać samodzielnie, bez udziału prawnika posiadającego uprawnienia zawodowe na terenie danego stanu, został istotnie ograniczony¹³. Prawnicy tacy zostali również objęci reżimem odpowiedzialności zawodowej na takich samych zasadach, jak prawnicy posiadający „zwykłe” uprawnienia zawodowe. Dodatkowo ABA umożliwiła prawnikom zagranicznym tymczasowe świadczenie usług prawniczych, jednak tylko we współpracy z prawnikiem posiadającym uprawnienia zawodowe na terenie danego stanu, pod warunkiem że jest to uzasadnione uczestnictwem w postępowaniu sądowym, arbitrażowym lub mediacyjnym toczącym się poza jurysdykcją Stanów Zjednoczonych.

W 2009 r. ABA powołała specjalną komisję „Ethics 20/20”, której zadaniem była analiza M.R.P.C. Efektem działalności komisji „Ethics 20/20” było oczywiście wprowadzenie do M.R.P.C. zmian, które w dużym stopniu były podyktowane dostosowaniem się do zmieniającego otoczenia prawnego oraz uwarunkowaniami świadczenia usług prawnych. ABA m. in: ułatwiła możliwość świadczenia usług prawnych w innych stanach¹⁴, dopuściła możliwość ujawnienia informacji objętych tajemnicą zawodową w celu uniknięcia konfliktu interesu, w tym w przypadku łączenia lub sprzedaży kancelarii prawnych¹⁵, uregulowała korzystanie przez prawników z outsourcingu usług¹⁶, uregulowała reklamę z wykorzystaniem technologii internetowych¹⁷, zaleciła, że w przypadku konfliktu interesu związanego z właściwością miejscową ewentualnego postępowania dyscyplinarnego, wybór jurysdykcji powinien być określony w pisemnej umowie między klientem a prawnikiem, wprost wskazującej, że klient wyraził na to zgodę¹⁸.

Szczególne znaczenie miało uregulowanie statusu prawników zagranicznych zatrudnionych jako *in-house* lub występujących jako *pro hac vice*, a także prawników posiadających uprawnienia zawodowe wydane w innym stanie zatrudnionych jako *in-house*¹⁹. Te ostatnie przepisy wyraźnie pokazują, że działania ABA, które niewątpliwie należy ocenić jako liberalizację, w swojej istocie służą ochronie interesów prawników posiadających uprawnienia zawodowe w poszczególnych stanach. Na prawników *in-house* nałożono zakaz zastępstwa procesowego oraz zakaz oferowania i świadczenia usług prawnych innym podmiotom niż pracodawca lub kontrolowane przez niego podmioty. Prawnicy zagraniczni *in-house* mogą świadczyć wyłącznie doradztwo prawne w zakresie prawa stanowego i federalnego tylko w konsultacji z prawnikiem posiadającym odpowiednie uprawnienia stanowe²⁰. Prawnicy zagraniczni mogą również występować jako *pro hac vice* w postępowania sądowych i administracyjnych, jednak tylko obok prawnika posiadającego uprawnienia do wykonywania zawodu w danym stanie, za zgodą sądu lub agencji prowadzącej postępowania, mogących ograniczyć zakres jego uprawnień²¹.

Czy doświadczenia amerykańskie można w jakimś stopniu wykorzystać w odniesieniu do regulacji zawodów prawniczych w Unii Europejskiej? Porównując funkcjonowanie rynku usług prawnych i regulację zawodu adwokata R.L. Marcus zwraca uwagę na trzy istotne różnice:

(i) poczucie tożsamości narodowej i stopień zróżnicowania jest znacznie silniejszy w państwach członkowskich Unii Europejskiej niż w stanach tworzących Stany Zjednoczone;

(ii) jednolite standardy kształcenia adwokatów są rozwijane w Stanach Zjednoczonych od końca XIX w.;

(iii) jednolite zasady wykonywania zawodu adwokata mają w Stanach Zjednoczonych znacznie większą tradycję, gdyż są rozwijane od 1908 roku²².

Obok tych różnic należy jednak podkreślić, że w warunkach globalizacji i rozwoju transnarodowych korporacji prawniczych, w większości powstałych w Stanach Zjednoczonych, doświadczenia amerykańskie mają coraz większy wpływ na kształt regulacji rynku usług prawniczych w innych państwach.

3. Internacjonalizacja zawodu prawnika w Unii Europejskiej

W 1989 r. socjolog prawa Richard Abel stwierdził, że zniesienie wszelkich barier w handlu pomiędzy państwami należącymi do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, spowoduje wykształcenie europejskiego rynku usług prawnych, przypominającego ówczesny międzystanowy rynek usług prawnych w Stanach Zjednoczonych²³. W rzeczywistości dys-

kusja na temat ujednoczenia zasad wykonywania zawodu adwokata w Europie zaczęła się już po podpisaniu Traktatów Rzymskich w roku 1957, kiedy to część przedstawicieli zawodów prawniczych zakwestionowała, że swoboda przedsiębiorczości czy też swoboda przepływu usług mają zastosowanie do zawodów prawniczych²⁴.

Od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej internacjonalizacja zawodów prawniczych odbywała się w dwóch wymiarach. Z jednej strony swoją działalność prowadził powołany w 1961 r. Komitet Konsultacyjny Izb i Stowarzyszeń Adwokackich Sześciu Państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zebranych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników, który w 1989 r. zmienił nazwę na Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE)²⁵. Do działań podejmowanych przez CCBE należał lobbing na rzecz uznania, że świadczenie usług prawniczych jest objęte wspólnotową swobodą przepływu usług²⁶, rozstrzygnięcie zakresu podmiotowego pojęcia prawnika – adwokata²⁷, oraz wypracowanie wspólnych zasad deontologii zawodowej.

Z drugiej strony, duży wpływ na internacjonalizację zawodów prawniczych wywarła działalność Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TS WE / TS UE), którego orzecznictwo doprowadziło do rozstrzygnięcia w jaki sposób swobody traktatowe należy stosować do zawodów prawniczych²⁸. Konsekwencją wskazanych orzeczeń było uchwalenie Dyrektywy Rady nr 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług²⁹, która przyznała prawnikom prawo czasowego świadczenia usług na terytorium innego państwa członkowskiego, bez obowiązku uzyskiwania sformalizowanych kwalifikacji zawodowych w tym państwie. Dyrektywa 77/249/EWG ograniczyła jednak uprawnienia takich prawników, wskazując że państwo przyjmujące może nałóżyc na prawnika korzystającego ze swobody świadczenia usług obowiązek współdziałania z prawnikiem miejscowym podczas reprezentowania klienta w postępowaniu sądowym, co zostało przez TS WE ograniczone do przypadków gdy udział prawnika jest obowiązkowy³⁰.

Niemal równocześnie CCBE przyjęła w 1977 r. Deklarację z Perugii, która ograniczyła się do wskazania podstawowych zasad wykonywania zawodu, nie wprowadzając jednolitej kodyfikacji zasad wykonywania zawodu prawnika w Unii Europejskiej³¹. Brak jednolitych zasad wykonywania zawodu prawnika stanowił przeszkodę dla pełnej realizacji zasady swobody przepływu usług w odniesieniu do usług prawniczych. Art. 4 Dyrektywy 77/249/EWG wskazywał bowiem, że:

(i) w przypadku czynności związanych z reprezentowaniem lub obroną klienta w postępowaniu sądowym lub przed organami władzy państwowej wiążące są zasady deontologii zawodowej obowiązujące w państwie przyjmującym;

(ii) w przypadku innych czynności wiążące są zasady deontologii zawodowej obowiązujące w państwie pochodzenia, jednak z zastrzeżeniem że nie naruszają one zasad obowiązujących w państwie przyjmującym, uzupełnionym o katalog wyjątków.

Działania podjęte przez CCBE doprowadziły do uchwalenia w 1988 r. Kodeksu Etyki Zawodowej Prawników Wspólnoty Europejskiej (Kodeksu CCBE), który następnie został poddany rewizjom w latach 1998, 2002 i 2006. Choć Kodeks CCBE niewątpliwie stanowi uporządkowany zbiór zasad etyki zawodowej, które zostały zaakceptowane właściwie przez wszystkie państwa europejskie³², to należy jednak zwrócić uwagę, że:

(i) choć celem Kodeksu CCBE jest złagodzenie skutków „podwójnej deontologii” wynikających z postanowień art. 4 i art. 7 ust. 2 Dyrektywy 77/249/EWG oraz art. 6 i 7 Dyrektywy 98/5/WE, to w części państw stanowią one uzupełnienie krajowych zasad etyki zawodowej i mają zastosowanie wyłącznie do działalności transgranicznej;

(ii) część regulacji Kodeksu CCBE przewiduje możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie rozwiązań bardziej szczegółowych lub wręcz odmiennych od przewidzianych przez Kodeks CCBE;

(iii) część regulacji Kodeksu CCBE jest bardzo ogólna i nie odnosi się do problemów wynikających z globalizacji rynku usług prawniczych czy też postępu technologicznego.

Niemal równocześnie z działalnością CCBE trwały prace, których efektem było przyjęcie Dyrektywy Rady nr 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych, przyznawanych na zakończenie przynajmniej trzyletniego kształcenia i szkolenia zawodowego³³. W odniesieniu do zawodów prawniczych, jej celem było umożliwienie obywatelom państw członkowskich posiadających kwalifikacje zawodowe w jednym państwie uzyskania prawa do wykonywania zawodu w państwie przyjmującym, na takich zasadach jak obywatele państwa przyjmującego.

Kolejnym aktem prawnym prowadzącym do integracji zawodów prawniczych jest dyrektywa nr 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r., mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dyrektywa 98/5/WE)³⁴. Jej istotą było przyznanie prawnikom prawa do świadczenia usług prawniczych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej pod tytułem zawodowym uzyskanym w macierzystym państwie, bez konieczności uzyskania uprawnień zawodowych lub członkostwa w izbie lub stowarzyszeniu zawodowym prawników w tym państwie. Prawo to zostało jednak, podobnie jak w przypadku działalności transgranicznej regulowanej przez Dyrektywę 77/249/EWG, poddane pewnym ograniczeniom. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres uprawnień takiego prawnika w zakresie obejmującym reprezentowanie i obronę

klienta przed sądem – w przypadku objęcia takich czynności przymusem prawniczym oraz wystawianie dokumentów zezwalających na zarządzanie majątkami osób zmarłych lub dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw na nieruchomości – w przypadku objęcia takich czynności przymusem notarialnym. Warunkiem skorzystania z tego prawa jest uzyskanie sformalizowanych kwalifikacji zawodowych w państwie pochodzenia potwierdzonych przez właściwą władzę publiczną, a także prowadzenia działalności w zgodzie z zasadami etyki zawodowej uchwalonymi przez izbę lub stowarzyszenie zawodowe w państwie pochodzenia, niepozostająca w sprzeczności z Kodeksem CCBE.

Na przykładzie polskiej implementacji dyrektywy 98/5/WE warto zwrócić uwagę, że choć prawnik z innego państwa członkowskiego UE powinien spełniać wymogi określone w polskich ustawach wymogi dotyczące cech osobistych charakteru, dających rekomendację należytego wykonywania zawodu, to spełnienie tej przesłanki ogranicza się do dostarczenia przez prawnika zaświadczenia wystawionego przez właściwy organ państwa pochodzenia stwierdzającego, że kandydat posiada kwalifikacje zawodowe wymagane w tym państwie do wykonywania zawodu. Dyrektywa 98/5/WE daje również realne instrumenty ochrony praw, co potwierdza orzecznictwo TS UE. Przykładowo, na gruncie art. 9 dyrektywy Trybunał wykluczył możliwość stosowania procedury odwoławczej, która przewiduje że od decyzji w przedmiocie wpisu na listę (rejestracji) należy odwołać się w pierwszej instancji do organu złożonego wyłącznie z adwokatów wykonujących zawód w państwie przyjmującym, a w drugiej instancji do organu złożonego w większości z takich adwokatów, podczas gdy skarga kasacyjna do najwyższego sądu tego państwa pozwala jedynie na kontrolę co do okoliczności prawnych, a nie faktycznych³⁵.

Dyrektywa 98/5/WE wprowadziła *de facto* zasadę podwójnej deontologii zawodowej. Z jednej strony prawnik jest podporządkowany zasadom deontologii zawodowej obowiązującym prawników w państwie przyjmującym, a w przypadku uchybienia tym zasadom mają zastosowanie zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej obowiązujące w państwie przyjmującym. Z drugiej strony prawnik podporządkowany jest zasadom deontologii zawodowej obowiązującym w państwie pochodzenia, co zostało potwierdzone przez TS UE³⁶. W konsekwencji należałoby uznać, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej w państwie przyjmującym obejmuje również naruszenie zasad deontologii zawodowej w państwie pochodzenia.

Postępująca internacjonalizacja zawodu adwokata w Unii Europejskiej wywołuje pewne opory ze strony samorządów zawodowych. Wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem dyrektywy 98/5/WE i jej zgodności z Traktatem o Unii Europejskiej będzie rozstrzygał TS UE, który w trybie pytania prejudycjalnego będzie musiał rozstrzygnąć

kwestię dopuszczalności oddalenia przez krajowe izby adwokackie wniosku o wpis na listę prawników z innych państw członkowskich, jeżeli występują obiektywne okoliczności pozwalające na stwierdzenie nadużycia prawa unijnego³⁷.

4. Rynek jednolity a prawnicy spoza Unii Europejskiej

Osobnym problemem jest wykonywanie zawodu prawnika przez osobę, która przy użyciu tytułu zawodowego uzyskanego w państwie niebędącym członkiem UE jest uprawniona do wykonywania zawodu odpowiadającego - pod względem wykształcenia i uprawnień oraz podstawowych zasad jego organizacji i wykonywania - zawodom objętym Dyrektywą 98/5/WE. Prawo unijne nie reguluje kwestii dopuszczania prawników spoza państw członkowskich do rynku usług prawniczych, a między rozwiązaniami obowiązującymi w poszczególnych państwach UE występują różnice. Przykładowo, na gruncie artykułów 18 i 19 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, prawnicy tacy są uprawnieni do świadczenia usług transgranicznych oraz wykonywania stałej praktyki. W pierwszym przypadku zakres usług jest ograniczony wyłącznie do reprezentowania w postępowaniu cywilnym strony będącej obywatelem lub przynależącej do państwa, w którym prawnik ten jest uprawniony do wykonywania zawodu. W drugim przypadku zakres stałej praktyki obejmuje wyłącznie udzielanie porad prawnych i sporządzanie opinii prawnych dotyczących prawa państwa macierzystego lub prawa międzynarodowego, a dopuszczalne formy prawne obejmują wyłącznie spółki jawne, spółki komandytowe oraz spółki komandytowo-akcyjne³⁸. Prawnicy tacy są zobowiązani wykonywać zawód zgodnie z obowiązującymi w Polsce zasadami etyki zawodowej adwokatów lub radców prawnych, a także podlegają zasadom odpowiedzialności dyscyplinarnej właściwym dla adwokatów lub radców prawnych. Takie rozwiązanie może wzbudzać wątpliwości z dwóch powodów. Po pierwsze, prawnicy tacy nie uzyskują członkostwa w samorządach zawodowych, w związku z czym nie podlegają aktom normatywnym wydawanym przez organy samorządowe³⁹; po drugie nie rozwiązuje to problemu podporządkowania takiego prawnika zasadom etyki zawodowej obowiązującym w jego macierzystym kraju, które mogą pozostawać w kolizji z rozwiązaniami obowiązującymi w Polsce.

5. Podsumowanie

Czy problem internacjonalizacji zawodów prawniczych dotyczy Polski? Jeszcze w 2001 r. Jerzy Naumann wskazywał na zagrożenia płynące ze strony „prawniczych firm zagranicznych lub firm doradczych świadczących de facto usługi prawne, które odrzucają

z zasady dotychczasową deontologię zawodową polskich adwokatów, stosując zaś właściwą dla kraju pochodzenia⁴⁰. Zarówno dyrektywa 77/249/EWG jak i dyrektywa 98/5/WE realizując swobodę przepływu usług i swobodę przedsiębiorczości, wprowadziły pewne dodatkowe instrumenty chroniące rynki usług prawniczych w państwach przyjmujących. Wskazuje na to również orzecznictwo TS UE, który wyraźnie podkreślił, że postanowienia dyrektyw nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym ustanawiającym, do celów wykonywania zawodu prawnika przy użyciu tytułu adwokata przyjmującego państwa członkowskiego, obowiązku członkostwa w organizacji takiej jak izba adwokacka⁴¹.

Przykłady Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej pokazują, że kierunki zmian w obszarze regulacji zawodów prawniczych dotyczą przede wszystkim zagwarantowania swobody przepływu usług na rynkach wewnętrznych. W obydwu przypadkach istnieją mechanizmy umożliwiające dostęp do zawodów, jednak ze względów historycznych i kulturowych, a także funkcjonowania silnego ogólnopaństwowego stowarzyszenia zawodowego, poziom integracji zasad deontologii zawodowej jest większy w Stanach Zjednoczonych. W Unii Europejskiej nadal występują różnice między zasadami deontologii zawodowej obowiązującymi w poszczególnych państwach, a także samorzady zawodowe i stowarzyszenia zawodowe podejmują działania ukierunkowane na ochronę krajowych rynków usług prawniczych, w tym zwłaszcza usług objętych przymusem prawniczym. W konsekwencji, mimo postępującej integracji na szczeblu prawa unijnego oraz powstania Kodeksu CCBE, w Unii Europejskiej nadal należy mówić o zasadzie podwójnej deontologii zawodowej.

Istniejący stan prawny nie rozwiązuje jednak istotnych problemów, które powstają w związku z globalizacją i postępem technologicznym. Przykłady Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej pokazują, że realizacji swobody przepływu usług prawniczych na rynkach wewnętrznych towarzyszy ustanowienie istotnych ograniczeń prawnych dostępu do rynków wewnętrznych dla prawników „zewnętrznych”. W kontekście zjawiska globalizacji rynku usług prawnych, w tym zwłaszcza funkcjonowania amerykańskich korporacji prawniczych w Unii Europejskiej, inflacji regulacji prawnych o charakterze ponadpaństwowym oraz rozwoju outsourcingu usług prawnych ograniczenia te są postrzegane, jako coraz bardziej sztuczne i coraz mniej efektywne⁴².

¹ Artykuł powstał w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS5/01507.

² P.J. Suwaj, *O globalnym prawie administracyjnym w kontekście rozrostu prawa administracyjnego*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 23-24.

³ P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010, s. 37-90.

⁴ Szerzej zob. R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 39-42.

⁵ ABA to skrót pochodzący od angielskiej nazwy American Bar Association.

⁶ J.F. Sutton, *The American Bar Association Code of Professional Responsibility: an Introduction*, „Texas Law Review”, 48/1970, s. 256-258.

⁷ L.G. Lerman, P.G. Schrag, *Ethical Problems in the Practice of the Law*, New York 2008, s. 40.

⁸ N.J. Moore, *Lawyer Ethic Code Drafting in the Twenty-First Century*, „Hofstra Law Review” 30/2002, s. 928, 939-94, 943.

⁹ Zasady wykonywania zawodu prawnika w poszczególnych stanach Stanów Zjednoczonych są uchwalane przez stanowe sądy najwyższe na podstawie propozycji przedstawianych przez stanowe izby adwokackie, które w dużym stopniu korzystają z kodeksów modelowych opracowywanych przez ABA. Obecnie obowiązujący kodeks modelowy, to uchwalone w 1983 r. *Model Rules of Professional Conduct*, dalej: M.R.P.C.

¹⁰ N.J. Moore, op. cit., s. 928.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego stanu California z dnia 25 lutego 1998 r., 17 Cal. 4th 119.

¹² Zgodnie z § 2 ABA Model Rule for the Licensing of Legal Consultants z 2002 r. podstawowym dokumentem, na podstawie którego dokonywana była ocena cech osobisty charakteru kandydata, był list rekomendacyjny wydany przez członka organu zarządzającego izby lub stowarzyszenia zawodowego albo sędziego sądu najwyższego.

¹³ Prawnicy zagraniczni mieli m. in. zakaz samodzielnego reprezentowania klientów w postępowaniach sądowych oraz samodzielnego sporządzania aktów tworzących lub przenoszących prawa rzeczowe, a także aktów prawa spadkowego i rodzinnego.

¹⁴ Uchwały Izby Delegatów ABA nr 105D i 105E z 6 sierpnia 2012 r. wprowadzające Rule on Practice Pending Admission oraz Rule on Admission by Motion.

¹⁵ Uchwała Izby Delegatów ABA nr 105F z 6 sierpnia 2012 r. zmieniająca MR 1.6 oraz MR 1.17.

¹⁶ Uchwała Izby Delegatów ABA nr 105C z 6 sierpnia 2012 r. zmieniająca MR 1.1 oraz MR 5.3.

¹⁷ Uchwała Izby Delegatów ABA nr 105B z 6 sierpnia 2012 r. zmieniająca MR 1.18, MR 7.1-7.3 oraz MR 5.5.

¹⁸ Uchwała Izby Delegatów ABA nr 107D z 11 lutego 2013 r.

¹⁹ Zwrot *in-house* określa prawnika świadczącego usługi wyłącznie na potrzeby określonej organizacji lub przedsiębiorstwa, natomiast zwrot *pro hac vice* odnosi się do sytuacji, w której prawnik zostaje okazjonalnie dopuszczony do reprezentacji klientów przed sądem w określonej jurysdykcji, w której co do zasady nie ma prawa do wykonywania zawodu.

²⁰ Uchwały Izby Delegatów ABA nr 107A i 107B z 11 lutego 2013 r.

²¹ Uchwała Izby Delegatów ABA nr 107C z 11 lutego 2013 r.

²² R.L. Marcus, *The Balkanized American Legal Profession*, [w:] *The Landscape of the Legal Profession in Europe and the USA: Continuity and Change*, Cambridge – Antwerp – Portland 2011, s. 32.

²³ R. Abel, *American Lawyers*, New York 1989, s. 3-4.

²⁴ Ł. Bohdan, *Usługi prawnicze w Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 22-23.

²⁵ Dalej jako: CCBE; skrót pochodzi od oryginalnej nazwy organizacji w języku francuskim (Commission Consultative des Barreaux et. Associations Nationales des six pays de la C.E.E. (réunie à l'intervention de l'Union Internationale des Avocats)).

- ²⁶ History of CCBE, s. 7, http://ccbe.tv/sites/default/files/en_history_ccbe.pdf.
- ²⁷ Ibidem, s. 9.
- ²⁸ Zob. wyrok TS WE z dnia 21 czerwca 1974 r., C 2-74 oraz wyrok TS WE z dnia 3 grudnia 1974 r., C 33-74.
- ²⁹ Dz.U. WE L nr 78 z dnia 26 marca 1977 r., s. 17. Dalej jako: dyrektywa 77/249/WE.
- ³⁰ Wyrok TS WE z dnia 25 lutego 1988 r., C 427-85.
- ³¹ H. Adamson, *Current EC Legal Developments. Free movement of lawyers*, Brussels 1992, s. 67.
- ³² http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_Code_of_conductp1_1306748215.pdf, [dostęp: 18.08.2013]
- ³³ Dz.U. WE L Nr 19 z dnia 24 stycznia 1989 r., s. 16.
- ³⁴ Dz.U. WE L nr 77 z dnia 14 marca 1998 r., s. 36.
- ³⁵ Wyrok TS UE z dnia 19 września 2006 r., C 506-04.
- ³⁶ W wyroku TS UE z dnia 7 listopada 2000 r., C 168-98 wyraźnie podkreślono, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 98/5/WE „podporządkowuje adwokata wykonującego swoją działalność i posługującego się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju pochodzenia nie tylko przepisom zawodowym i deontologicznym obowiązującym w państwie członkowskim jego pochodzenia, ale również takim samym przepisom zawodowym i deontologicznym, którym podlega adwokat wykonujący swoją działalność i posługujący się tytułem zawodowym uzyskanym w przyjmującym państwie członkowskim, w odniesieniu do całej działalności, jaką prowadzi na jego terytorium”.
- ³⁷ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z 4 lutego 2013 r., C-59/13.
- ³⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 134, z późn. zm.; tekst pierwotny: Dz.U. z 2002 r., Nr 126, poz. 1069.
- ³⁹ Zob. K. Kłaczyńska, M. Kłaczyński, *Świadczenie przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2004, teza 3 do art. 20.
- ⁴⁰ J. Naumann, *Adwokatura na rozdrożu*, „Palestra” 2001, nr 7-8, s. 173-179.
- ⁴¹ Wyrok TS UE z dnia 3 lutego 2011 r. C-359/09.
- ⁴² G.S. Geis, *Business outsourcing and the agency cost problem*, „Notre Dame Law Review” 82/2007, s. 957-963.

Bibliografia

Źródła

American Bar Association: Model Rule for the Licensing of Legal Consultants.

American Bar Association: Uchwały Izby Delegatów nr 105B, 105C, 105D, 105E, 105F, 107A, 107C, 107D z dnia 6 sierpnia 2012 r. oraz 11 lutego 2013 r.

Literatura

Abel R., *American Lawyers*, New York 1989.

Adamson H., *Current EC Legal Developments. Free movement of lawyers*, Brussels 1992.

Bohdan Ł., *Usługi prawnicze w Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

- Geis G.S., *Business outsourcing and the agency cost problem*, „Notre Dame Law Review” 82/2007.
- Kłaczyńska K., Kłaczyński M., *Świadczenie przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Lerman L.G., Schrag P.G., *Ethical Problems in the Practice of the Law*, New York 2008.
- Marcus R.L., *The Balkanized American Legal Profession*, [w:] *The Landscape of the Legal Profession in Europe and the USA: Continuity and Change*, Cambridge – Antwerp – Portland 2011.
- Moore N.J., *Lawyer Ethic Code Drafting in the Twenty-First Century*, „Hofstra Law Review” 30/2002.
- Naumann J., *Adwokatura na rozdrożu*, „Palestra” 2001, nr 7-8.
- Skuczyński P., *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010.
- Sutton J.F., *The American Bar Association Code of Professional Responsibility: an Introduction*, „Texas Law Review”, 48/1970.
- Suwaj P.J., *O globalnym prawie administracyjnym w kontekście rozrostu prawa administracyjnego*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady nr 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r., Dz.U. WE L nr 78 z dnia 26 marca 1977 r.
- Dyrektywa Rady nr 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r., Dz.U. WE L Nr 19 z dnia 24 stycznia 1989 r.
- Dyrektywa nr 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r., Dz.U. WE L nr 77 z dnia 14 marca 1998 r.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 134, z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok TS WE z dnia 21 czerwca 1974 r., C 2-74.
- Wyrok TS WE z dnia 3 grudnia 1974 r., C 33-74.
- Wyrok TS WE z dnia 25 lutego 1988 r., C 427-85.
- Wyrok TS UE z dnia 7 listopada 2000 r., C 168-98.
- Wyrok TS UE z dnia 19 września 2006 r., C 506-04.
- Wyrok TS UE z dnia 3 lutego 2011 r. C-359/09.
- Wyrok Sądu Najwyższego stanu California z dnia 25 lutego 1998 r., 17 Cal. 4th 119.

Internet

http://ccbe.tv/sites/default/files/en_history_ccbe.pdf.

Dr Dominik Sypniewski: adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. E-mail: dominik.sypniewski@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 0,85

@article{Sypniewski_2016, title={Umiejdzynarodowienie zawodów prawniczych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w kontekście zasad deontologicznych wykonywania zawodu}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Sypniewski, Dominik}, year={2016}, pages={100-230}}

Bohdan, Ł. 2000. *Usługi prawnicze w Unii Europejskiej*. Kraków.

Kłaczyńska, K. and Kłaczyński, M. *Świadczenie przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*. Warszawa.

Naumann, J. 2001. „Adwokatura na rozdrożu”, *Palestra* 7-8.

Skuczyński, P. 2010. *Status etyki prawniczej*. Warszawa.

Suwaj P.J., 2012. *O globalnym prawie administracyjnym w kontekście rozrostu prawa administracyjnego*. In *Inflacja Prawa Administracyjnego*. Warszawa.

Tokarczyk, R. 2011. *Etyka prawnicza*. Warszawa.



Michał Wdowiak, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański

Ocena dokumentu przez biegłego sądowego w postępowaniu cywilnym

The assessment of document by the court expert in civil proceedings

przesłanie tekstu: 8 lutego 2016 r., ocena redakcji: 9 kwietnia 2016 r., recenzja: 11 kwietnia 2016 r.,
akceptacja do druku: 4 sierpnia 2016 r.

Abstrakt

Biegły sądowy powinien być ekspertem. Jeśli nim nie jest, wówczas może przygotować niezrzetelną opinię. Ma to miejsce przynajmniej w trzech sytuacjach. Pierwszej – biegły sądowy jest ekspertem, posiada wiadomości specjalne, ale nie wykorzystuje właściwych metod badawczych, zgodnie z aktualnym stanem nauki lub sztuki. Drugiej – biegły jest ekspertem, uważa że posiada wiadomości specjalne, ale faktycznie nie posiada wiedzy i doświadczenia zawodowego z określonej dziedziny. Trzeciej – biegły nie jest ekspertem, nie posiada wiadomości specjalnych, nie wie jakie są właściwe metody badawcze. Biegły ma wolność wyboru metody badawczej wykorzystanej w opinii, a sąd rozważa wszechstronnie materiał dowodowy w oparciu o zasadę swobody oceny dowodów. O ile, ignorancja biegłego nie zostanie ujawniona przez strony lub sąd przed zamknięciem rozprawy, następstwem tego może być wydanie orzeczenia opartego na wadliwej podstawie faktycznej.

Słowa kluczowe: biegły sądowy, ignorancja

Abstract

A court expert shall be the expert. If he is not, then he might prepare an incorrect opinion. It happens at least in three situations. The first – a court expert is an expert, he has a special knowledge, but he does not use appropriate research methods, according to the current state of science or art. The second – a court expert is an expert, believes that he possesses a special knowledge, but actually he cannot demonstrate professional knowledge and experience with the specified field. The third – a court expert is not an expert, he does not possess a special knowledge and he does not know appropriate research methods. The expert has the freedom to choose research methods used in the opinion, and the court is considering comprehensive all evidence material on the basis of the principle of freedom to assess the evidence. So far, the ignorance of an expert shall not be disclosed by the parties or the Court before closing the hearing, the result may be a judgement based on flawed legal basis.

Keywords: court expert, ignorance

1. Wprowadzenie

W praktyce sądowej istnieje duże ryzyko sporządzenia przez biegłego sądowego nierzetelnej opinii. Może się tak zdarzyć w przynajmniej trzech wypadkach. Po pierwsze, gdy biegły sądowy jest ekspertem, posiada wiadomości specjalne, ale nie wykorzystuje właściwych metod badawczych, zgodnie z aktualnym stanem nauki lub sztuki. Po drugie, gdy biegły jest ekspertem, uważa że posiada wiadomości specjalne, ale faktycznie nie posiada wiedzy i doświadczenia zawodowego z określonej dziedziny. Trzecia, gdy biegły nie jest ekspertem, nie posiada wiadomości specjalnych, nie wie jakie są właściwe metody badawcze. Przedstawienie rozważań o roli biegłego w postępowaniu sądowym jako eksperta jest w tym miejscu niemożliwe, dlatego rozważania zostaną ograniczone do zarysu problematyki dowodu z dokumentu w postępowaniu cywilnym¹. Powyższego wyboru dokonałem na tej podstawie, iż biegły otrzymując akta sprawy sądowej wykorzystuje złożone do nich „oświadczenia” i „informacje”. Otóż okazuje się, że nie każda „rzecz” może być „dokumentem”, czy to prywatnym czy urzędowym, a przez to nie może być wykorzystana do przygotowania opinii przez biegłego.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż biegły sądowy jest osobą zaufania publicznego oraz organem pomocniczym sądu². Natomiast praktyka stosowania prawa przynosi przykłady, iż nie każdy biegły zasługuje na miano powyżej wskazane. Wykonywanie funkcji biegłego sądowego podlega odpowiedzialności cywilnoprawnej (art. 415 k.c. w zw. art. 430 k.c.)³ i karnoprawnej (art. 233 § 4 k.k.)⁴.

Biegłym może być osoba, która m. in. posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w określonej dziedzinie, potwierdzone właściwym dokumentem (§ 12 r.b.)⁵. Przed objęciem funkcji biegły składa przyrzeczenie: „Świadomy znaczenia mych słów i odpowiedzialności przed prawem przyrzekam uroczyście, że powierzone mi obowiązki biegłego wykonywać będę z całą sumiennością i bezstronnością”. Wskazana klauzula: „z całą sumiennością i bezstronnością” posiada charakter ocenny. Po złożeniu przyrzeczenia tytuł „biegłego” uprawnia do wydawania opinii na zlecenie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze (§ 4 w zw. z § 15 r.b.). Powstaje pytanie: na czym polega rola biegłego jako organu pomocniczego sądu? W orzecznictwie podkreślono, iż biegły nie wyjaśnia treści stosunków faktycznych czy obowiązującego stanu prawnego w celu rozstrzygnięcia zaistniałych na tym tle zagadnień prawnych, jest to wyłączne uprawnienie sądu⁶. Takie działanie jest nieuprawnione i dyskredytuje daną osobę w stopniu pozwalającym uznać, iż nie daje ona rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego⁷. Osoba biegłego nie może nasuwać jakichkolwiek podejrzeń o stronniczość, nierzetelność, czy brak obiektywizmu⁸.

Biegły jest powoływany z listy biegłych stałych prowadzonej przez prezesa sądu okręgowego lub biegłych w konkretnej sprawie (*ad causam, ad hoc*). Według poglądu wyrażonego w orzecznictwie SN nie ma różnicy pomiędzy opinią złożoną przez biegłego stałego a opinią złożoną przez biegłego *ad hoc*. Wyłącznym kryterium powołania biegłego według uznania sądu są: posiadanie wiadomości specjalnych oraz brak zastrzeżeń, co do bezstronności biegłego⁹. Jednakże, moim zdaniem, zwłaszcza druga grupa biegłych może nie mieć odpowiedniego przygotowania do umiejętnego stosowania zasad prawa dowodowego, w następstwie czego sporządzona przez nich opinia lub jej elementy nie będzie spełniała waloru materiału dowodowego dla sądu.

Nasuwa się pytanie: czy biegły jest tylko „pomocnikiem sądu”, czy aż „sędzią faktu”? Przedstawione pytania wskazują „napięcie”, jakie może powstawać na linii kompetencji biegłego oraz kompetencji sądu. W celu odpowiedzi na postawione pytania należy określić: znaczenie pojęcia „ignorancja”, nakreślić potencjalne sytuacje nieuprawnionego działania biegłego, a tym samym wydania orzeczenia opartego na wadliwej podstawie faktycznej.

2. Rękojmia należytego wykonywania obowiązków biegłego sądowego

Jednym z warunków stawianych osobom ubiegającym się o wykonywanie funkcji biegłego jest posiadanie „rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego” (§ 12 r.b.). Akty normatywne nie zawierają definicji tego pojęcia, stąd problematyka ta została podjęta w orzecznictwie. Otóż należy przez to rozumieć zakres wszystkich zdarzeń i okoliczności z życia prywatnego i zawodowego biegłego składających się na jego wizerunek, jako osoby zaufania publicznego¹⁰, ogół cech osobistych, w tym szlachetność, prawość, bezstronność i sumiennosc. Sumiennosc w wykonywaniu obowiązków biegłego, to także obowiązek terminowego sporządzania opinii i usprawiedliwianie przyczyn opóźnień¹¹. Od biegłego wymaga się nienaganej postawy moralno-etycznej, która w szczególności obejmuje rzetelnosc i uczciwość przygotowywanej opinii. Zatem biegły nie może przedkładać ekspertyzy, która nie odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy¹². Ma to miejsce między innymi w przykładach wskazanych na wstępie.

Co zaś oznacza słowo ignorancja? Słowo „ignorancja” pochodzi od łacińskiego słowa *ignorantio* i oznacza „brak wiedzy, w jakiejś dziedzinie, nieznanosc faktów, nieuczciwość”¹³. Ignorancja biegłego będzie powodowała utratę rękojmi przez biegłego, a w efekcie zwolnienie z funkcji. Aby określić potencjalne obszary, w których może się pojawić brak kompetencji biegłego, należy zbadać faktyczne zdarzenia, w których może znaleźć się biegły przygotowując opinie.

Czy biegły jest uprawniony do „aktywności dowodowej”? W postępowaniu cywilnym opartym na zasadzie kontradiktoryjności, to strony formułują tezy dowodowe, co musi polegać na wskazaniu, że określone zdarzenie miało miejsce. Strona nie może poprzestać tylko na zgłoszeniu tezy, że określone zdarzenie miało miejsce¹⁴. Jeżeli strony nie są aktywne w postępowaniu dowodowym (art. 232 zd. 1 k.p.c.)¹⁵, sąd co do zasady nie ma obowiązku przejścia tej inicjatywy (art. 232 zd. 2 k.p.c.). Sąd wyjątkowo może dopuścić dowód z urzędu jeżeli: strona jest nieporadna i działa bez profesjonalnego pełnomocnika; podejmowane są czynności zmierzające do obejścia prawa; istnieje podejrzenie prowadzenia fikcyjnego procesu; istnieje wysokie prawdopodobieństwo zasadności dochodzonego roszczenia¹⁶. Jeżeli strona zaniecha aktywności dowodowej lub przedłożone wnioski dowodowe okażą się bezskuteczne, musi się liczyć z konsekwencją przegrania procesu¹⁷. Zatem, biegły nie może nakłaniać stron, czy też sądu do podejmowania „aktywności dowodowej”, jak również nie może ich zastępować w tym względzie, ponieważ spotkałby się z zarzutem bezstronności.

W praktyce wykonywania funkcji biegłego występuje problem, czy biegły może przyjmować dokument od osoby trzeciej, w którym jest wyrażone oświadczenie woli lub wiedzy dotyczące sprawy, w której jest wydawana opinia? Trudno wyrazić twierdzącą lub zaprzeczającą odpowiedź, bez odniesienia się do szczegółów sprawy. W jednej ze spraw Sąd Apelacyjny w Warszawie wyjaśnił, że sąd nie może przyjmować pisma pochodzącego od osoby trzeciej, w których jest wyrażone oświadczenie woli lub wiedzy, a zatem nie może uznać go za dowód. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów, ustności i bezpośredniości. Natomiast sąd może przesłuchać te osoby bezpośrednio w charakterze świadka¹⁸. Rozwinięcie tego poglądu można znaleźć w stanowisku A. Laskowskiej, iż przede wszystkim nie można w tej sytuacji ustalić, czy osoba trzecia weszła w posiadanie dokumentów prywatnych w sposób nieuprawniony bez zgody lub wiedzy albo wbrew woli ich posiadacza, dokumenty te podlegają ustawowej ochronie, a ich posiadacz korzysta z uprawnienia odmowy ich przedłożenia (art. 248 § 2, 293, 308 § 2, 309 k.p.c.)¹⁹. Powracając do powyższego pytania przyjmuję stanowisko zachowawcze, iż biegły nie może przyjmować dokumentów od osoby trzeciej, z uwagi na możliwość podniesienia zarzutu bezstronności. W takiej sytuacji biegły powinien zawiadomić sąd o zdarzeniu i oczekiwać na zarządzenia sędziego.

3. Dokument prywatny

Krzysztof Knoppek słusznie zaznaczył, że ustawodawca posługuje się w licznych przepisach prawa cywilnego materialnego i procesowego pojęciem dokumentu w różnych

kontekstach, lecz brak jest definicji tego pojęcia²⁰. W orzecznictwie SN przyjmuje się, iż za dokument prywatny (art. 245 k.p.c.) jest uznawane każde pismo będące dokumentem, o ile nie jest ono dokumentem urzędowym (art. 244 k.p.c.)²¹, jest podpisane własnoręcznie przez wystawcę²². W jaki sposób rozumieć zwrot „własnoręczny podpis”? Jak wyjaśnił SN, dotyczy to przede wszystkim udokumentowania brzmienia nazwiska, charakteru pisma, aby w razie sporu ułatwić określenie tożsamości wystawcy. Dokument nie może być podpisany pismem maszynowym (art. 78 k.c. w zw. z art. 245 k.p.c.), przy czym podpis musi pochodzić od osoby uprawnionej i nie budzić wątpliwości, iż jest integralną częścią dokumentu²³. Władysław Siedlecki wyraził słuszny pogląd, iż surogat podpisu – pieczętka, fascimile, stampila – nie jest uważany za podpis²⁴. W nauce prawa odmienny pogląd wyraził Kazimierz Piasecki²⁵. Za słuszny uznają pogląd W. Siedleckiego, gdyż podpis stanowi warunek *sine qua non* istnienia dokumentu, a przez to można odróżnić dokument od źródła wiedzy. Takim przykładem jest informacja o opłatach za lokal w spółdzielni mieszkaniowej opatrzone fascimile przedstawicieli spółdzielni, jest to tylko źródło informacji o wysokości zobowiązania dłużnika względem wierzyciela. Henryk Mądrzak zauważa, że w obrocie gospodarczym występują pewne dokumenty, takie jak księgi handlowe, bankowe, które nie wymagają podpisu, posiadają moc materialną i formalną, aby stanowić dowód w sprawie cywilnej²⁶. Nawiązując do poglądu H. Mądrzaka można wskazać równocześnie urzędowe zbiory informacji, np. dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, których wykorzystanie jest dopuszczalne. Biegły w razie wątpliwości powinien zwrócić się do sądu z pytaniem, czy w określonej sprawie może wykorzystać dany zbiór informacji.

Powstaje pytanie: co jest istotą dowodu z dokumentu prywatnego oraz na czym polega jego moc materialna i formalna? Odpowiedź można znaleźć w art. 245 k.p.c., według którego dokument prywatny stanowi dowód z tego, iż osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie w nim zawarte²⁷. Kluczem do korzystania z dokumentu prywatnego jest określenie jego mocy materialnej i formalnej. W orzecznictwie przyjmuje się, że materialna moc dokumentu prywatnego jest uzależniona od jego treści merytorycznej²⁸. K. Piasecki podkreślił, że doktryna prawa dokonuje podziału dokumentów na dyspozytywne (konstytutywne) oraz deklaratywne – jako dowód złożenia oświadczenia, a nie jego skutków prawnych, co może obejmować czynności prawne, jak i oświadczenia odnośnie do pewnych faktów²⁹. W orzecznictwie określono, że formalna moc dokumentu prywatnego dotyczy podpisu, nie rozciąga się na okoliczności związane ze złożeniem oświadczenia i ze swej istoty nie przesądza o mocy materialnej dokumentu prywatnego³⁰. O materialnej i formalnej mocy dokumentu prywatnego może rozstrzygać wyłącznie sąd według ogólnych zasad oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.)³¹. Jeżeli dokument posiada uszkodzenia, braki lub

darcie, podskrobanie, przekreślenie – sąd ocenia na podstawie indywidualnych okoliczności dotyczących dokumentu, czy i w jakim zakresie dokument zachowuje moc dowodową, nie jest to zadaniem biegłego.

W orzecznictwie uznaje się, iż dokument prywatny nie jest dowodem rzeczywistego stanu rzeczy³². W tej sprawie wypowiadał się SN, iż każdy, kto ma w tym interes prawny może dowodzić, przy wykorzystaniu wszystkich środków dowodowych, że oświadczenia wiedzy lub woli w nim ujawnione, nie polegają na prawdzie, przy czym swoje twierdzenie musi udowodnić przeciwdowodem³³. Jeżeli dokument pochodzi od osoby trzeciej, innej niż strona zaprzeczająca, ciężar udowodnienia prawdziwości dokumentu spoczywa na osobie, która chce z niego skorzystać i wywodzi z niego skutki prawne³⁴.

W obrocie gospodarczym najpowszechniej występują następujące rodzaje dokumentów prywatnych: odpis poświadczony za zgodność z oryginałem, tłumaczenie, faktura VAT, dokument elektroniczny. Na co powinien zwracać uwagę biegły posługując się wymienionymi wyżej dokumentami? SN w jednym z orzeczeń podkreślił, że odpis poświadczony za zgodność z oryginałem powinien być sporządzony w odniesieniu do całej treści oryginału. Nie należy pomijać istotnych treści lub fragmentów zamazanych, ponieważ może to prowadzić do podniesienia zarzutu, iż zdarzenie podlegające ustaleniu byłoby ocenione odmiennie, gdyby znana była treść całości oryginału³⁵. Zbigniew Resich słusznie wskazał, że tłumaczenie dokumentu z języka obcego na język krajowy jest charakterem zbliżone do odpisu, jest ono oceniane w zakresie odniesienia się tłumacza do tekstu oryginalnego, jak i autorskiego tłumaczenia tekstu³⁶.

Innym dokumentem prywatnym, bardzo często występującym w obrocie gospodarczym jest faktura VAT. SN wskazał, że biegły nie może wyłącznie na podstawie faktury określać czy strony zawarły umowę i w jakim zakresie została wykonana. Do tej oceny niezbędna jest umowa zawarta pomiędzy stronami, protokoły odbioru prac lub wykonania usługi. Jeżeli tych okoliczności nie można ustalić na podstawie dokumentów, kwestia ustalenia treści umowy oraz sposobu jej wykonywania należy do sądu³⁷. Od faktury VAT należy odróżnić pokwitowanie. SN w jednej ze spraw przyjął, że pokwitowanie jest oświadczeniem wiedzy o charakterze potwierdzenia faktów, nie jest dowodem rzeczywistego stanu rzeczy i tworzy korzystne dla dłużnika domniemanie, że świadczenie wynikające z długu zostało spełnione. Pokwitowanie nie jest oświadczeniem woli, nie tworzy skutków prawnych poprzez ukształtowanie stosunku prawnego, podlega ocenie w kategorii prawdy lub fałszu, zatem może być obalone przeciwdowodem³⁸.

Przepisy k.p.c. nie określają legalnej definicji oraz przeprowadzenia dowodu z „do-

kumentu elektronicznego³⁹. W rozumieniu zasady racjonalnego ustawodawcy może on być

Michał Wdowiak

przedmiotem materiału dowodowego jako nośniki obrazu lub dźwięku – przy odpowiednim zastosowaniu art. 244, 245, 308 i 309 k.p.c., przy czym musi być on opatrzony jednym z trzech rodzajów podpisu elektronicznego – zwykłym podpisem elektronicznym (art. 3 ust. 1 u.p.e.)⁴⁰, bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 3 ust. 2 UPE), kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 5 ust. 2 UPE)⁴¹. Agnieszka Laskowska wyraziła słuszny pogląd, że jeżeli nastąpiła modyfikacja wydruku na skutek błędu człowieka lub komputera albo celowego działania człowieka, taki wydruk nie może być przedmiotem materiału dowodowego⁴². W zależności od wystawcy dokument elektroniczny będzie miał charakter prywatny lub urzędowy.

Współcześnie bardzo duże znaczenie posiada korespondencja poczty elektronicznej e-mail. Powstaje pytanie: jaka jest jej wartość dowodowa? Podzielam pogląd Wojciecha Nartowskiego, który uważa, że aby e-mail można było uznać za dokument prywatny oraz przedmiot materiału dowodowego musi być umieszczony na nośniku - w postaci wydruku komputerowego lub na nośniku cyfrowym, zawierać oświadczenie woli oraz musi być opatrzony prawem przepisany podpisem (bezpiecznym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym)⁴³, ponieważ należy oznaczyć osobę wystawcy. Biegły z pewnym dystansem powinien analizować informacje zawarte w e-mail. Otóż strona postępowania może na zasadach ogólnych kwestionować autorstwo e-mail, jego treść, fakt otrzymania lub inne okoliczności z nim związane. W niektórych okolicznościach e-mail może być analizowany wyłącznie jako źródło wiedzy o faktach lub rzeczach, o czym dalej.

Strony bardzo często zlecają przygotowanie pozasądowej ekspertyzy, która jest załączana do pisma procesowego⁴⁴. Stąd kolejny problem: czy ekspertyza pozasądowa może być dowodem z dokumentu w sprawie cywilnej? K. Knoppek podkreślił, iż przeważa pogląd nie uznający opinii pozasądowej jako dowodu, jest to forma wyrażenia przez stronę jej stanowiska procesowego⁴⁵. Wyrażam polemiczny pogląd, iż może zdarzyć się przypadek, gdy opinię pozasądową będzie można uznać za dowód, lecz należy wyróżnić dwie sytuacje: czy ekspertyza była złożona do akt sprawy oraz była udostępniona drugiej stronie. SN ocenił, że ekspertyza pozasądowa przygotowana na zlecenie strony jest dokumentem prywatnym, wyjaśnieniem złożonym dla poparcia stanowiska strony⁴⁶. Z kolei SA w Warszawie mocno podkreślił, że ekspertyza pozasądowa nie korzysta z domniemania zgodności z prawdą zawartych w niej twierdzeń. Jeżeli strona składa ją z intencją uznania jej za dowód, może ona się stać podstawą poczynienia ustaleń faktycznych, gdy jej twierdzenia zostaną uznane przez stronę przeciwną (art. 229 k.p.c.), albo sąd uzna je za przyznane wobec braku zaprzeczenia przez stronę przeciwną (art. 230 k.p.c.). Jeżeli jej twierdzenia zo-

staną zaprzeczone przez stronę przeciwną, sąd nie będzie mógł dokonać ustaleń faktycz-

Michał Wdowiak

nych, wymagających wiadomości specjalnych, bez przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego⁴⁷. Jednak jak słusznie zauważył K. Knoppek dopuszczenie dowodu z opinii pozasądowej powinno mieć miejsce po złożeniu przez stronę stosownego wniosku dowodowego⁴⁸. W moim przekonaniu powinien to być wniosek o przeprowadzenie dowodu z ekspertyzy pozasądowej jako dokumentu prywatnego oraz przesłuchanie autora ekspertyzy jako świadka. Rozwijając wcześniejszą ocenę SN warto dodać, że ekspertyzę pozasądową należy udostępnić drugiej stronie, gdyż może ona być przesłanką dopuszczenia przez sąd dowodu z opinii innego biegłego⁴⁹. Jeżeli natomiast strona nie złoży ekspertyzy do akt sprawy, nie może ona być traktowana jako stanowisko strony, czy też część materiału dowodowego. O ile biegły powołany przez sąd, we własnej opinii wykorzysta wnioski wyrażone w ekspertyzie pozasądowej niezłożonej do akt sprawy, podlega to ocenie sądu⁵⁰. K. Knoppek wskazuje na sytuację, gdy biegły sądowy zapozna się z treścią opinii pozasądowej złożoną do akt sprawy i będzie miał na uwadze jej treść sporządzając własną opinię. Autor jednocześnie zanegował możliwość powołania przez sąd autora opinii pozasądowej jako biegłego sądowego, ponieważ taka osoba nie posiada przymiotu bezstronności⁵¹. Moim zdaniem biegły nie może opierać się na ustaleniach dokonanych w ekspertyzie pozasądowej, tym bardziej w sytuacji, gdy nie jest mu znana metoda badawcza stosowana przez eksperta. Powinien zawsze poczynić własne ustalenia, opisując zastosowaną metodę badawczą.

Nasuwa się kolejne pytanie, czy biegły może wykorzystać opinię biegłego w innej sprawie cywilnej? SN wypowiedział się ogólnie w tej sprawie, iż opinia biegłego przygotowana w innej sprawie, nie jest opinią biegłego dla kolejnego postępowania sądowego, w odniesieniu do wniosków w niej zawartych. Jest dokumentem prywatnym, dowodem na okoliczność złożenia oświadczenia przez osobę, która ją podpisała⁵². W kolejnej sprawie SN przyjął, że inny może być zakres, co do dokonania ustaleń w drodze domniemań faktycznych. Jej moc dowodowa jest zatem oceniana przez sąd⁵³. Na podstawie takiego ogólnego ujęcia problemu zarysowują się co najmniej dwie sytuacje. Pierwsza: opinia innego biegłego może być fachowa i rzetelna; druga: biegły nie był ekspertem i nie przygotował właściwej opinii. Otóż moim zdaniem, czy w pierwszej czy w drugiej sytuacji – bez względu na fachowość i rzetelność innych opinii – biegły swoją opinię powinien wykonać samodzielnie i niezależnie od innych podobnych opracowań.

Pozostaje jeszcze do rozważenia problem, czy dowody przeprowadzone w sprawie karnej mogą być wykorzystane w sprawie cywilnej? SN orzekł, że dowody w sprawie karnej, które zostało umorzono mogą być z pewnymi ograniczeniami wykorzystane przez sąd

cywilny. Jeżeli są dokumentami urzędowymi mogą być podstawą ustaleń faktycznych. Akta

Michał Wdowiak

sprawy karnej lub poszczególne dokumenty – w tym prywatne – mogą stanowić dowód w sprawie, jeżeli nie były kwestionowane przez strony a oświadczenia wiedzy lub woli w nich zawarte nie budzą wątpliwości, jednakże strona, zgodnie z zasadą bezpośredniości musi mieć możliwość zadawania pytań w toku postępowania sądowego⁵⁴. Moim zdaniem powyższy pogląd może odnosić się tylko do czynności dokonywanych przez sędziego. Biegły nie może wykorzystywać innych opinii przygotowanych w sprawach cywilnych lub karnych, a odpowiednie ustalenia poczynić sam, niezależnie od twierdzeń zawartych w innych opiniach.

Innymi przykładami dokumentów prywatnych, z którymi biegły może zetknąć się w swojej pracy są np. protokół „likwidacji szkody”⁵⁵, testament⁵⁶, świadectwo pracy w szczególnych warunkach. W odniesieniu do ostatniego dokumentu SN wyraził słuszny pogląd, iż świadectwo pracy wydane przez organ władzy publicznej jest dokumentem prywatnym, jest to oświadczenie wiedzy a nie woli⁵⁷.

4. Dokumenty urzędowe

Przedstawienie charakterystyki wszystkich rodzajów dokumentów urzędowych (art. 244 k.p.c.) przekracza ramy niniejszego opracowania⁵⁸. Poniżej przedstawię uwagi natury ogólnej. Dokumenty urzędowe są wydawane przez organy władzy publicznej, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i pozarządowe w ramach właściwości ich działania, w sprawach zleconych przez ustawę, stanowią dowód z tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone (art. 244 k.p.c.). Biegły musi zatem zbadać okoliczność czy wystawca dokumentu – organ władzy publicznej czy inny podmiot prywatnoprawny – sporządził go w sprawach zleconych przez ustawę. Ponadto biegły wykorzystując dokument urzędowy musi zwrócić uwagę na jego moc materialną i formalną. Opierając się na tezach wyrażonych przez SN można wskazać, iż aby dokument urzędowy „istniał” musi być podpisany przez wystawiający go organ. O ile podpis jest: nieczytelny, znakiem, skrótem imienia i nazwiska – nie wpływa to na walor formalny dokumentu urzędowego. Natomiast powyższe okoliczności mogą być podstawą do wzruszenia domniemania pochodzenia dokumentu od osoby wskazanej, jako organu wystawiającego dokument⁵⁹.

Rozwój stosunków społeczno-gospodarczych skłania do podjęcia refleksji nad niektórymi poglądami wyrażonymi w doktrynie na temat dokumentów urzędowych. Witold Broniewicz niegdyś wyraził pogląd, iż do dokumentów urzędowych zalicza się, np. potwierdzenie nadania telegramu, potwierdzenie bankowe wpłaty na konto⁶⁰. Otóż współcześnie będą – w zależności od wystawcy dokumentu – albo dokumenty prywatne albo urzędowe.

Przykładowo, na podstawie art. 16 k.p.p.⁶¹, niektóre dokumenty wystawione przez Polską

Michał Wdowiak

Pocztę S.A. mają moc prawną dokumentów urzędowych. Każdy dokument wystawiony przez podmiot świadczący usługi bankowe lub pocztowe musi być oceniony indywidualnie. Natomiast nadal pozostaje aktualne stanowisko H. Mądrzaka, iż akt stanu cywilnego jest dokumentem urzędowym, jest wyłącznym dowodem, co do zdarzeń w nim wskazanych⁶². Nieco złożone jest zagadnienie odpisu dokumentu urzędowego. Otóż, kluczowym kryterium jest podmiot sporządzający odpis. H. Mądrzak wskazał, że jeżeli odpis dokumentu urzędowego został sporządzony przez właściwy organ władzy publicznej, jest traktowany jako dokument urzędowy, który korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności treści dokumentu z prawdą⁶³. Rozwijając pogląd H. Mądrzaka należy uznać iż podobnie będzie, jeżeli podmiot prywatnoprawny działając w sprawach zleconych przez ustawę sporządza odpis wystawionego przez siebie dokumentu urzędowego. W pozostałych przypadkach będzie to odpis dokumentu prywatnego. I jeszcze jedna uwaga wyróżniona przez SN: dokument urzędowy poświadczony za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika procesowego jest dokumentem prywatnym, a pełnomocnik może dokonywać uwierzytelnienia dokumentów tylko w przypadkach wskazanych wyraźnie w ustawie, np. art. 89 § 1 i art. 485 § 4 k.p.c.⁶⁴. Co zdarzy się w sytuacji, gdy wystawca nie potwierdzi odpisu za zgodność z oryginałem? SN zinterpretował taką sytuację w następujący sposób. Jeżeli taki odpis został poświadczony za zgodność z oryginałem w sposób nie dający ustalić tożsamość osoby poświadczającej, nie posiada waloru dokumentu urzędowego czy prywatnego w rozumieniu przepisów k.p.c. Taki odpis nie może być przedmiotem materiału dowodowego, a jedynie może być traktowany, jako źródło twierdzeń o faktach, które mogą być udowodnione lub kwestionowane na zasadach ogólnych⁶⁵.

W orzecznictwie wskazano również, że ustawodawstwo w Polsce w obrocie prawnym z zagranicą dopuszcza wykorzystywanie zagranicznych dokumentów urzędowych. Jest to dokument sporządzony przez organ państwa obcego, w granicach przekazanych kompetencji i we właściwej formie⁶⁶. Może być to oryginał, odpis lub wyciąg – uwierzytelniony przez organ, od którego pochodzi⁶⁷. W literaturze przedmiotu można znaleźć wypowiedź W. Broniewicza, iż zagraniczne dokumenty urzędowe są traktowane na równi z krajowymi dokumentami urzędowymi, co do ich mocy dowodowej. Jeżeli jednak istnieją wątpliwości co do jego autentyczności, powinien być poświadczony przed polskim przedstawicielstwem konsularnym lub dyplomatycznym (art. 1138 k.p.c.)⁶⁸. W wyjątkowych przypadkach sąd może powołać biegłego z zakresu znajomości prawa obcego. Ma to miejsce w sprawach karnych o popełnienie plagiatu w pracy naukowej przy rozprawach doktorskich i habilitacyjnych lub „książkach profesorskich”.

W praktyce może pojawić się problem – jaki jest charakter prawny aktu notarialnego? Jest to zagadnienie złożone, biegły wykorzystując w opinii informacje pochodzące z aktu notarialnego powinien bowiem zwrócić uwagę, czy jest to oświadczenie woli czy wiedzy. W orzecznictwie SN uznaje się, że akt notarialny może być dokumentem urzędowym, ale nie w każdym przypadku. Złożenie oświadczenia woli i dokonanie czynności prawnej w formie aktu notarialnego, korzysta z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą tego, co zostało w nim zaświadczone urzędowo⁶⁹. Natomiast oświadczenia wiedzy stron zawarte w akcie notarialnym na podstawie ich woli, nie korzystają z domniemania zgodności z prawdą⁷⁰. Podobnie, oświadczenie zawarte w dokumencie prywatnym, z podpisem notarialnie poświadczonym, nie korzysta z domniemania zgodności z prawdą, a uwierzytelnienie przez notariusza podpisu wystawcy na dokumencie prywatnym, nie nadaje mu charakteru dokumentu urzędowego⁷¹. Z powyższej analizy można wyciągnąć wniosek, iż biegły w opinii nie może prowadzić „polemiki” z organem wystawiającym dokument urzędowy, co do jego mocy materialnej jak i formalnej. Biegły natomiast musi przeanalizować, czy oświadczenie woli i wiedzy w nim zawarte, może stanowić uprawnioną podstawę do formułowania wniosków końcowych opinii. Jeżeli biegły stwierdzi przeszkodę w przygotowaniu opinii, powiadamia o tym sąd, oczekując na dalsze zarządzenia. Ocena zgłoszonych przeszkód należy do sądu.

5. Źródła wiedzy o faktach lub rzeczach

Jaką wartość poznawczą, a przez to ewentualnie wartość dowodową mogą mieć: nieuporządkowana odręczna notatka, czy też usystematyzowany spis rzeczy – jednakże nie podpisane przez ich „autora”? Są to tak zwane źródła wiadomości - o faktach, rzeczach lub oryginalnym dokumencie⁷² – kopia reprograficzna niepotwierdzona za zgodność oryginałem⁷³ czy kserokopia dokumentu⁷⁴. Ciekawy problem przytoczył K. Piasecki – kopia kalkowa dokumentu prywatnego wraz z podpisem nie może być traktowana jako oryginał dokumentu⁷⁵. Jest to przykład relacji pomiędzy oryginałem i odwzorowaniem. Kopia kalkowa coraz rzadziej występuje w obrocie gospodarczym, gdyż jest wypierana przez kserokopię. W tej sprawie wielokrotnie wypowiadał się SN, który uznał, że przez pojęcie dokumentu należy rozumieć jego oryginał, natomiast tam gdzie może on być zastąpiony przez odpis, np. odbitkę ksero, jest to w k.p.c. wyraźnie zaznaczone⁷⁶. Aby uznać kserokopię za dokument prywatny, jako oświadczenie o istnieniu dokumentu o treści i formie odwzorowanej kserokopią, niezbędne jest umieszczenie oświadczenia na kserokopii, np. poświadczenie za zgodność kserokopii z oryginałem, data, podpis poświadczającego⁷⁷. Biegły do przygotowania opinii nie może więc wykorzystywać niepoświadczonych kserokopii.

Przedsiębiorcy bardzo często wykorzystują w umowach z konsumentami e-fakturę do okresowych rozliczeń usług o charakterze ciągłych. Nie podzielam poglądu, że jest to rodzaj dokumentu prywatnego⁷⁸, gdyż uważam iż jest to uproszczone rozliczenie rachunkowe wykorzystywane za obustronną zgodą stron. Czy e-faktura może być załącznikiem do pisma procesowego? W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że strona nie może załączyć do pisma procesowego kserokopii dokumentów księgowych nie potwierdzonych za zgodność z oryginałem (art. 129 k.p.c.). Trzeba więc sprawdzić, czy podpis wystawcy jest odwzorowany kserograficznie oraz czy kserokopia jest prawidłowo poświadczona przez umocowaną do tego osobę. W przeciwnym wypadku jest to tak zwane wyliczenie nieudokumentowane. Biegły nie może w oparciu o takie dokumenty przygotować opinii, ponieważ jego opinia byłaby niemiarodajna. W efekcie sąd nie może przeprowadzić na ich podstawie dowodu z dokumentu.

Innym przykładem źródła wiedzy o faktach lub rzeczach jest informacja prasowa. SN sformułował tezę, że informacja prasowa nie jest dokumentem prywatnym, może być źródłem informacji, na podstawie którego można przesłuchać w charakterze świadka osobę – o ile jest ona ujawniona – która oświadczenie złożyła⁷⁹. Biegły zbierając informacje z materiałów prasowych lub stron internetowych, w celu przygotowania opinii, powinien brać pod uwagę rodzaj materiału, tzn. czy są to: dane statystyczne przygotowane przez instytucję publiczną lub prywatną, autorski artykuł ekspercki czy też informacja pochodząca z prasy codziennej. Biegły powinien przygotować opinię na podstawie posiadanych wiadomości specjalnych. W celu przedstawienia szerszego tła sprawy biegły może natomiast wykorzystać badania, wnioski lub poglądy zaprezentowane w recenzowanych publikacjach naukowych. W przypadku danych statystycznych zamieszczanych w Internecie należy brać pod uwagę okoliczność, iż dane te mogą ulec zmianie lub mogą być usunięte ze strony internetowej.

Do innych rodzajów źródeł wiedzy o faktach zaliczyć można faks, e-mail opatrzony zwykłym podpisem, anonim. Faks – według oceny NSA – nie może być uznany za dokument prywatny; jest tylko kopią, ponieważ nie zawiera własnoręcznego podpisu wystawcy⁸⁰. Według W. Nartowskiego e-mail zawierający oświadczenie woli, lecz nieopatrzony podpisem elektronicznym, nie może być traktowany jako dokument w rozumieniu przepisów k.p.c., ponieważ nie daje pewności co do osoby wystawcy⁸¹. Jest to pogląd słuszny, gdyż e-mail bez podpisu elektronicznego należy traktować, jako źródło informacji o faktach, a osobę wystawcy przesłuchać w charakterze świadka. Niekiedy osoby bliskie lub współpracujące ze sobą znają login i hasło do konta e-mail i wysyłają korespondencję elektroniczną wskazując posiadacza konta jako wystawcę wiadomości e-mail. Jest to przy

kład działania nieuprawnionego. Jeżeli chodzi o anonim, to SN uznał, że nie jest to rodzaj dokumentu prywatnego, nie może być podstawą do przeprowadzenia z niego dowodu, w żadnym zatem aspekcie nie może być brany przez sąd pod uwagę⁸².

Ustawodawca w art. 308 k.p.c. do środków dowodowych zaliczył przyrządy utrwalające lub przenoszące obrazy lub dźwięki, w tym np. fotokopie. Mają one służyć do przedstawienia rzeczywistości poprzez zawarte w nich obrazy lub dźwięki, a nie opisy wyrażane pismem. Biegli sądowi z zakresu geodezji mogą w swoich opiniach wykorzystywać wydruk zdjęcia satelitarnego z portalu internetowego. Moim zdaniem nie jest to dokument prywatny (art. 245 k.p.c.), ani dokument urzędowy (art. 244 k.p.c.), lecz może stanowić przykład innego środka dowodowego w rozumieniu w art. 308 k.p.c.

W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że źródła wiedzy o faktach lub rzeczach nie mogą zastąpić dokumentu, na podstawie którego powstały. Nie są traktowane jako dokument prywatny⁸³, nie mogą być podstawą ustalenia stanu faktycznego, gdyż prowadziłoby to do obejścia przepisów o przeprowadzeniu dowodu z dokumentu⁸⁴. Szczególnie dotyczy to okoliczności, gdy druga strona zaprzecza okolicznościom otrzymania takiego pisma⁸⁵. Sąd musi je potraktować, jako środek uprawdopodobnienia za pomocą pisma, pozwalającym na przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków i dowodu z przesłuchania stron (art. 74 § 2 k.p.c.)⁸⁶. Biegły nie może więc opierać wniosków opinii na danych pochodzących z tych źródeł, tym bardziej jeżeli nie mogą być zbadane metodami badawczymi.

6. Ocena orzeczenia sądowego opartego na wadliwej podstawie faktycznej

Biegły autonomicznie decyduje o rodzaju i zakresie stosowanych w opinii metodach badawczych. Należy zaznaczyć, że biegły może być związany przepisami proceduralnymi, zaleceniami sądu lub organu administracji. SN w jednym z orzeczeń wyraził tezę, iż biegły przygotowuje opinię na podstawie wszystkich dokumentów i informacji, a jeżeli z nich nie skorzysta powinien to uzasadnić w odniesieniu do wiadomości specjalnych oraz metod badawczych wykorzystanych w opinii⁸⁷. Ignorancja biegłego jako nieuprawnione czynności przy sporządzeniu opinii mogą polegać na naruszeniu normy materialnej lub formalnej prawa powszechnie obowiązującego. Antoni Feluś słusznie zauważył, iż może to nastąpić na skutek braku wiadomości specjalnych lub nienależytej staranności przy przygotowaniu opinii⁸⁸. Według oceny WSA w Warszawie, biegły nie może się usprawiedliwiać swojego nieuprawnionego działania niewiedzą, ponieważ co do zasady nieznanomość prawa nie stanowi usprawiedliwienia⁸⁹. W następstwie tego może nastąpić bezkrytyczne zaakceptowanie przez sąd wniosków końcowych opinii, jako ustalenia podstawy faktycznej, a w konsekwencji wydania orzeczenia pozostającego w sprzeczności z obowiązującym porządkiem

prawnym. Powstają zatem pytania: kiedy i w jakim zakresie sąd sprawdza, czy twierdzenia i wnioski wyrażone w opinii zostały oparte o uprawnione działania biegłego, czy też są efektem działań polegających na braku kompetencji biegłego? W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż sąd dokonuje oceny opinii biegłego, po jej wszechstronnym rozważeniu, w odniesieniu do wszystkich przeprowadzonych dowodów i towarzyszących im okoliczności, wpływających na ich ocenę i wiarygodność art. (233 § 1 k.p.c.)⁹⁰. Opinia, jako dowód, podlega ocenie sądu według odpowiednich dla jej przedmiotu kryteriów zgodności z regułami logiki, wiedzą powszechną, poziomem wiedzy biegłego, podstawami teoretycznymi opinii, a także sposobem oraz stopniem stanowczości wyrażonej w niej wniosku⁹¹. Jeżeli biegły w wyniku własnej ignorancji przygotowuje nierzetelną lub wręcz fałszywą opinię, którą sąd przyjmie bezkrytycznie, wówczas zostanie wydane orzeczenie oparte na wadliwej podstawie faktycznej. W tej sprawie wypowiedział się SN, iż takie orzeczenie podlega nie tylko kontroli zgodności jego treści z obowiązującym prawem, ale również jest determinowana istotą „władzy sądowniczej tj. orzekania w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od «głosu sumienia» sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu”⁹². Dalej, orzeczenie będzie niezgodne z prawem, jeżeli powstaje niewątpliwa kolizja pomiędzy linią orzecniczą w nim wyrażoną a „zasadniczymi i nie podlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo jest wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej”⁹³.

7. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania można zwieńczyć poniższymi uwagami. Każdy biegły powinien posiadać elementarną wiedzę na temat różnic pomiędzy dokumentem prywatnym, dokumentem urzędowym, źródłach wiedzy o faktach lub rzeczach, czy też innymi środkami dowodowymi – o ich mocy materialnej i formalnej⁹⁴. Biegły może wykorzystać do przygotowania opinii dokumenty prywatne i urzędowe, natomiast źródła wiedzy o faktach lub rzeczach wówczas, gdy przepis prawa na to pozwala. Biegły nie może wykorzystywać twierdzeń wyrażonych w innych opiniach przygotowanych w sprawach cywilnych lub karnych, opinii pozasądowej, a odpowiednie ustalenia poczynić w sposób samodzielny i bezstronny. Następnie, nie może opierać wniosków opinii na danych pochodzących ze źródeł, które nie mogą być zbadane metodami badawczymi wykorzystywanymi w poszczególnych naukach sądowych. Wszelkie odmienne przejawy wykonywania funkcji biegłego sądowego można rozważać jako jego ignorancję.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że jeśli wobec osoby biegłego zachodzi podejrzenie o nierzetelność przy wykonywaniu funkcji biegłego, podważa to zaufanie do niego i powoduje utratę rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego⁹⁵. Jeżeli biegły zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa, w tym przestępstwa oszustwa, to należy uznać, że utracił rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego. Według art. 106 k.k. zatarcie skazania ma na celu przyjęcie fikcji niekaralności skazanego. Jednakże fikcja nie może rozciągać się na wszystkie sfery aktywności, powinna wpływać na ocenę rękojmi należytego wykonywania obowiązków przez kandydata na biegłego, wobec którego nastąpiło zatarcie skazania⁹⁶.

Wskutek błędów biegłych sądowych następują „pomyłki” wymiaru sprawiedliwości, a społeczeństwo traci zaufanie do biegłych i wymiaru sprawiedliwości. W krajach Unii Europejskiej obowiązuje system działający w oparciu o Europejską Sieć Instytutów Nauk Sądowych (European Network of Forensic Science Insitutes), ramach którego działa Stały Komitet ds. Jakości i Kompetencji (Quality and Competence Comittee), który podejmuje szereg ciągłych zadań mających na celu zapewnienie kompetencji biegłych. Polska nie bierze udziału w pracach ENFSI⁹⁷.

W Polsce problematyka wykonywania funkcji biegłego sądowego jest analizowana przez podmioty publicznoprawne, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Rządowe Centrum Legislacji przygotowało projekt z dnia 29 października 2014 r. ustawy o biegłych sądowych⁹⁸, który nie został jednak skierowany do prac legislacyjnych. K. Knoppek i E. Jaśkiewicz krytycznie ocenili projekt wspomnianej ustawy – co osobiście podzielał – gdyż pomija niektóre podstawowe problemy instytucji biegłych sądowych, a jej uchwalenie w nadanym kształcie otworzyłoby nowe obszary wątpliwości i niejasności⁹⁹. Organizacje i stowarzyszenia skupiające biegłych sądowych organizują kongresy¹⁰⁰ i konferencje¹⁰¹, na których prezentowane są opinie, wnioski i postulaty dotyczące wykonywania funkcji biegłego sądowego. Bardzo cenną inicjatywę podjęła Fundacja Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych z siedzibą w Warszawie, która stworzyła projekt Foresinc Watch mający na celu bezstronną ocenę kwalifikacji biegłych sądowych i monitorowanie jakości ich pracy¹⁰².

Jeżeli biegły utracił warunki pełnienia tej funkcji, w tym rękojmię należytego wykonywania obowiązków albo zostanie stwierdzone, że w chwili ustanowienia nie odpowiadał tym warunkom oraz w chwili powzięcia o tym wiadomości, nadal im nie odpowiada – następuje obligatoryjne zwolnienie z funkcji biegłego (§ 6 ust. 1 pkt. 2 r.b.). Organ może zwolnić biegłego z funkcji z ważnych powodów, w szczególności nienależytego wykonywania obowiązków biegłego. Jest to fakultatywne zwolnienie z obowiązków biegłego (§ 6 ust.

1 r.b.). Przesłanka obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia z funkcji biegłego mają charakter odrębny i nie należy ich łączyć w jednym postępowaniu. Prezes sądu skreśla wówczas daną osobę z listy biegłych oraz usuwa jego kartę z wykazu, m.in. z chwilą zwolnienia z funkcji (§ 8 ust. 2 pkt 1 r.b.). Biegły ma swobodę wyboru metody badawczej wykorzystanej w opinii, a sąd rozważa wszechstronnie materiał dowodowy w oparciu o zasadę swobody oceny dowodów. O ile ignorancja biegłego nie zostanie ujawniona przez strony lub sąd przed zamknięciem rozprawy, następstwem tego może być wydanie orzeczenia sądowego opartego na wadliwej podstawie faktycznej.

¹ Szerzej na temat znaczenia rzetelnej opinii biegłego w postępowaniu karnym zob.: D. Karczmarska, *Sądowa ocena opinii biegłego w procesie karnym*, „Annales UMCS, sectio G” 2009/2010, vol. 56/57, s. 49-62.

² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1285/06.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm. Szerzej na temat odpowiedzialności cywilnej biegłego sądowego zob.: Ł. Jędruszek, *Odpowiedzialność cywilna biegłego sądowego*, „Temidium” 2014, Nr 2, s. 37-42. Problematyka odpowiedzialności cywilnej biegłego sądowego będzie przedmiotem moich odrębnych badań autorskich.

⁴ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. z 2005 r., Nr 15, poz. 133, dalej jako: r.b.

⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., I SA/Po 45/10.

⁷ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA 1434/00.

⁸ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 1993 r., II SA 390/92.

⁹ Wyrok SN z dnia 5 lutego 1974 r., III KRN 371/73.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2007 r., VI SA/Wa 786/07.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., II GSK 971/08.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1429/07.

¹³ *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 4, red. H. Zgólkowa, Poznań 1998, s. 127.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 286/05.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.

¹⁶ Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., I ACa 133/11.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 7 listopada 2007 r., II CSK 293/07.

¹⁸ Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2005 r., VI ACa /04/04.

¹⁹ A. Laskowska, *Dowody w postępowaniu cywilnym uzyskane w sposób sprzeczny z prawem*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 93.

²⁰ Prawo cywilne materialne posługuje się pojęciami dokumentu określonego rodzaju, np. dokument na okaziciela, dokument zbywalny przez indos, dokument gwarancyjny. Dalej, w prawie cywilnym materialnym cywilnym występują pojęcia równorzędne z dokumentami: pismo, pismo z datą pewną,

papier wartościowy, pokwitowanie, akt notarialny, testament, list przewozowy, list hipoteczny, list długów gruntowych i rentowych, księga wieczysta, polista ubezpieczeniowa, cennik, protokół rozbieżności, czek, weksel. Szerzej na ten temat zob. K. Knoppek, *Pojęcie dokumentu publicznego w prawie cywilnym (materialnym i procesowym)*, [w:] *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych. Materiały I Konferencji*, red. H. Kolecki, Poznań 2003, s. 29-30.

²¹ Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 804/98.

²² Wyrok SN z dnia 8 maja 1997 r., II CKN 153/97. Szerzej na temat dokumentu prywatnego zob. K. Knoppek, *Dowód z dokumentu*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, t. 2, cz. 2, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016, s. 234-237.

²³ Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2008 r., III CSK 299/07.

²⁴ W. Siedlecki, *Poszczególne dowody według kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 228. Szerzej na ten temat, K. Knoppek, *Dowód z dokumentu...*, s. 172-192.

²⁵ K. Piasecki, *Komentarz do art. 245 k.p.c., teza 7*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, red. K. Piasecki, Warszawa 1989, s. 430.

²⁶ H. Mądrzak, *Dowodzenie faktów i inne sposoby dokonywania ustaleń*, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 1997, s. 152.

²⁷ Również według poprzednio obowiązujących przepisów dokument prywatny stanowił dowód z tego, iż osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie w nim zawarte – art. 264 d. k.p.c. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1930 r., Nr 83, poz. 652 z późn. zm., zwany dalej: k.p.c.

²⁸ Wyrok SN z dnia 15 września 2011 r., II CSK 712/10.

²⁹ K. Piasecki, op. cit., s. 430.

³⁰ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 października 2010 r., II OZ 1058/10.

³¹ W. Siedlecki, op. cit., s. 232.

³² Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 października 2010 r., II OZ 1058/10.

³³ Wyrok SN z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 441/06.

³⁴ Wyrok SN z dnia 21 maja 2009 r., V CSK 439/08.

³⁵ Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 286/05.

³⁶ Z. Resich, *Komentarz do art. 245 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1969, s. 416.

³⁷ Wyrok SN z dnia 7 listopada 2007 r., II CNP 129/07.

³⁸ Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., II PK 95/07.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Knoppek, *Dowód z dokumentu...*, s. 238-254.

⁴⁰ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz.U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm., zwana u.p.e.

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. J. Kurek, *Wartość dowodowa dokumentów elektronicznych*, „Prawo Nowych Technologii” 2008, nr 2, s. 82-93.

- ⁴² A. Laskowska, op. cit., s. 93.
- ⁴³ W. Nartowski, *E-mail przed sądem*, „Rzeczpospolita” 15 lipca 2011, www.prawo.rp.pl/artukul/687931.html [dostęp: 10.02.2016].
- ⁴⁴ Szerzej na ten temat, w szczególności orzecznictwo oraz poglądy doktryny austriackiej, niemieckiej polskiej, węgierskiej i włoskiej zob. K. Knoppek, *Prywatna opinia biegłego de lege ferenda*, [w:] *Aequitas sequitur legem, Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014, s. 225-229.
- ⁴⁵ Ibidem, s. 225.
- ⁴⁶ Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 199/09.
- ⁴⁷ Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., I ACa 133/11.
- ⁴⁸ K. Knoppek, *Prywatna opinia prywatna...*, s. 226.
- ⁴⁹ Wyrok SN z dnia 2 lutego 2011 r., II CSK 323/10.
- ⁵⁰ Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2010 r., I CSK 544/09.
- ⁵¹ K. Knoppek, *Prywatna opinia biegłego...*, s. 227-229. Autor proponuje odważny wniosek *de lege ferenda* wprowadzenia do polskiej procedury cywilnej możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii pozasądowej jako nowej kategorii dowodu. Przedstawienie oceny tego poglądu jest kwestią złożoną i przekracza ramy niniejszego opracowania.
- ⁵² Wyrok SN z dnia 9 listopada 2011 r., II CNP 23/11.
- ⁵³ Wyrok SN z dnia 8 października 2003 r., III CK 22/02.
- ⁵⁴ Wyrok SN z dnia 28 stycznia 1960 r., III CR 1143/58.
- ⁵⁵ K. Piasecki, op. cit., s. 431.
- ⁵⁶ Postanowienie z dnia SN 29 czerwca 2010 r., III CSK 317/09.
- ⁵⁷ Wyrok SN z dnia 14 maja 2012 r., II PK 238/11.
- ⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. K. Knoppek, *Dowód z dokumentu...*, s. 199-218.
- ⁵⁹ Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2003 r., I CKN 1436/00.
- ⁶⁰ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998, s. 185.
- ⁶¹ Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej „Polska Poczta”, Dz.U. z 2008 r., Nr 180, poz. 1109 z późn. zm., zwana k.p.p.
- ⁶² H. Mądrzak, op. cit., s. 152.
- ⁶³ Ibidem, op. cit., s. 153.
- ⁶⁴ Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., II CSK 379/06.
- ⁶⁵ Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2003 r., I CKN 1436/00.
- ⁶⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 lipca 2010 r., II SA/WA 633/10.
- ⁶⁷ Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., II CSK 379/06.
- ⁶⁸ W. Broniewicz, op. cit., s. 185.
- ⁶⁹ Postanowienie SN z dnia 17 października 2003 r., IV CK 283/02.
- ⁷⁰ Uchwała SN z dnia 5 maja 1993 r., III CZP 52/93.
- ⁷¹ Postanowienie SN z dnia 17 października 2003 r., IV CK 283/02.
- ⁷² Uchwała SN z dnia 29 marca 1994 r., III CZP 37/94.
- ⁷³ Wyrok SA w Katowicach z dnia 10 stycznia 2008 r., V ACa 816/07.

- ⁷⁴ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 października 2009 r., I ACa 715/09.
- ⁷⁵ K. Piasecki, op. cit., s. 431.
- ⁷⁶ Wyrok SN z dnia 6 listopada 2002 r., I CKN 1280/00.
- ⁷⁷ Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., II CSK 401/06.
- ⁷⁸ Por. J. Barej, P. Maciejko, *Czynności poświadzeniowe w praktyce notarialnej*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2008, nr 3, s. 5-15.
- ⁷⁹ Wyrok SN z dnia 9 stycznia 1951 r., C 436/50.
- ⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2009 r., II GSK 219/09.
- ⁸¹ W. Nartowski, op. cit.
- ⁸² Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1980 r., II URN 171/80.
- ⁸³ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 października 2009 r., I ACa 715/09.
- ⁸⁴ Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., II CSK 401/06.
- ⁸⁵ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 października 2009 r., I ACa 715/09.
- ⁸⁶ Wyrok SA w Katowicach z dnia 10 stycznia 2008 r., V ACa 816/07.
- ⁸⁷ Wyrok SN z dnia 7 grudnia 1994 r., II URN 43/94.
- ⁸⁸ A. Feluś, *Poziom trudności opiniowaniu czy ignorancja biegłych przyczyną błędnie rozpoznanego postępowania testamentowego i skazania w procesie karnym*, [w:] *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*, Kraków 1998, s. 144.
- ⁸⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2007 r., VI SA/Wa 786/07.
- ⁹⁰ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2010 r., I ACa 831/10.
- ⁹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 marca 2009 r., I SA/Po 1215/08.
- ⁹² Wyrok SN z dnia 7 listopada 2007 r., II CNP 129/07.
- ⁹³ Wyrok SN z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06.
- ⁹⁴ K. Knoppek, *Wokół sporu o ograniczenia dowodowe przeciwko osnowie i ponad osnowę dokumentu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza. Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae*, red. A. Marciniak, Łódź 1998, s. 163-174.
- ⁹⁵ Wyroki NSA z dnia 11 stycznia 1993 r., II SA 390/92 oraz WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r., VI SA/Wa 1976/05.
- ⁹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2007 r., VI SA/Wa 119/07.
- ⁹⁷ I. Kopp, *Kompetencje biegłego*, [w:] *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*, Kraków 1998, s. 12-13.
- ⁹⁸ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/259060> [dostęp: 10.02.2016].
- ⁹⁹ K. Knoppek, E. Jaśkiewicz, *Ocena projektu ustawy o biegłych sądowych – uwagi de lege ferenda i de lege lata*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 2, s. 173-186. Problematyka wykonywania funkcji biegłego sądowego będzie przedmiotem moich odrębnych badań autorskich.
- ¹⁰⁰ Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbył się: I Kongres Nauk Sądowych w 2010 r. oraz II Kongres Nauk Sądowych w 2015 r., <http://www.2kns.pl> [dostęp: 10.02.2016 r.].

¹⁰¹ W Częstochowie corocznie odbywa się konferencja biegłych sądowych, organizowana przez Stowarzyszenie Rzeczników Ekonomicznych, w dniach 21-22 kwietnia 2016 r. miała się odbyć XIV edycja konferencji, <http://www.sadownibiegli.pl> [dostęp: 10.02.2016 r.].

¹⁰² Szerzej na ten temat zob. P. Rybicki, *Kompetencje biegłych sądowych – narzędzia oceny, ocena narzędzi*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 3, s. 35-44.

Bibliografia

Źródła

Projekt z dnia 29 października 2014 r. ustawy o biegłych sądowych, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/259060>.

Literatura

- Barej J., Maciejko P., *Czynności poświadczeniowe w praktyce notarialnej*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2008, nr 3.
- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998.
- Feluś T., *Poziom trudności opiniowaniu czy ignorancja biegłych przyczyną błędnie rozpoznanego postępowania testamentowego i skazania w procesie karnym*, [w:] *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*, Kraków 1998.
- Jędruszek Ł., *Odpowiedzialność cywilna biegłego sądowego*, „Temidium” 2014, nr 2.
- Karczmarska D., *Sądowa ocena opinii biegłego w procesie karnym*, „Annales UMCS, sectio G” 2009/2010, vol. 56/57.
- Knoppek K., *Dowód z dokumentu*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, t. 2, cz. 2, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016.
- Knoppek K., Jaśkiewicz E., *Ocena projektu ustawy o biegłych sądowych – uwagi de lege ferenda i de lege lata*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 2.
- Knoppek K., *Pojęcie dokumentu publicznego w prawie cywilnym (materialnym i procesowym)*, [w:] *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych. Materiały I Konferencji*, red. H. Kołecki, Poznań 2003.
- Knoppek K., *Prywatna opinia biegłego de lege ferenda*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Knoppek K., *Wokół sporu o ograniczenia dowodowe przeciwko osnowie i ponad osnowę dokumentu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza. Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae*, red. A. Marciniak, Łódź 1998.
- Kopp I., *Kompetencje biegłego*, [w:] *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*, Kraków 1998.
- Kurek J., *Wartość dowodowa dokumentów elektronicznych*, „Prawo Nowych Technologii” 2008, nr 2.

- Laskowska A., *Dowody w postępowaniu cywilnym uzyskane w sposób sprzeczny z prawem*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12.
- Mądrzak H., *Dowodzenie faktów i inne sposoby dokonywania ustaleń*, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 1997.
- Piasecki K., *Komentarz do art. 245 k.p.c., teza 7*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, red. K. Piasecki, Warszawa 1989.
- Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 4, red. H. Zgólkowa, Poznań 1998.
- Resich Z., *Komentarz do art. 245 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1969.
- Rybicki P., *Kompetencje biegłych sądowych – narzędzia oceny, ocena narzędzi*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 3.
- Siedlecki A., *Poszczególne dowody według kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne zarys wykładu*, Warszawa 1998.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1930 r., Nr 83, poz. 652, 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 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz.U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej „Polska Poczta”, Dz.U. z 2008 r., Nr 180, poz. 1109, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. z 2005 r., Nr 15, poz. 133.

Orzecznictwo

- Uchwała SN z dnia 5 maja 1993 r., III CZP 52/93.
- Uchwała SN z dnia 29 marca 1994 r., III CZP 37/94.
- Wyrok SN z dnia 9 stycznia 1951 r., C 436/50.
- Wyrok SN z dnia 5 lutego 1974 r., III KRN 371/73.
- Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1980 r., II URN 171/80.
- Wyrok SN z dnia 28 stycznia 1960 r., III CR 1143/58.
- Wyrok SN z dnia 7 grudnia 1994 r., II URN 43/94.
- Wyrok SN z dnia 8 maja 1997 r., II CKN 153/97.
- Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 804/98.
- Wyrok SN z dnia 6 listopada 2002 r., I CKN 1280/00.
- Wyrok SN z dnia 8 października 2003 r., III CK 22/02.

Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 286/05.
Wyrok SN z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06.
Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., II CSK 379/06.
Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., II CSK 401/06.
Wyrok SN z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 441/06.
Wyrok SN z dnia 7 listopada 2007 r., II CNP 129/07.
Wyrok SN z dnia 7 listopada 2007 r., II CSK 293/07.
Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., II PK 95/07.
Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2008 r., III CSK 299/07.
Wyrok SN z dnia 21 maja 2009 r., V CSK 439/08.
Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 199/09.
Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2010 r., I CSK 544/09.
Wyrok SN z dnia 2 lutego 2011 r., II CSK 323/10.
Wyrok SN z dnia 15 września 2011 r., II CSK 712/10.
Wyrok SN z dnia 9 listopada 2011 r., II CNP 23/11.
Wyrok SN z dnia 14 maja 2012 r., II PK 238/11.
Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2003 r., I CKN 1436/00.
Postanowienie SN z dnia 17 października 2003 r., IV CK 283/02.
Postanowienie SN 29 czerwca 2010 r., III CSK 317/09.
Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 października 2010 r., II OZ 1058/10.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 1993 r., II SA 390/92.
Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA 1434/00.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2009 r., II GSK 219/09.
Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., II GSK 971/08.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 marca 2009 r., I SA/Po 1215/08.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., I SA/Po 45/10.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 lipca 2010 r., II SA/WA 633/10.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r., VI SA/Wa 1976/05.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1285/06.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2007 r., VI SA/Wa 119/07.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2007 r., VI SA/Wa 786/07.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1429/07.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 10 stycznia 2008 r., V ACa 816/07.
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 października 2009 r., I ACa 715/09.
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2010 r., I ACa 831/10.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2005 r., VI ACa /04/04.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., I ACa 133/11.

Internet

<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/259060>
<http://www.prawo.rp.pl/arttykul/687931.html>
<http://www.sadownibiegli.pl>
<http://www.2kns.pl>

Mgr Michał Wdowiak: zarządca nieruchomości, doktorant w Katedrze Prawa Cywilnego, WPiA Uniwersytet Gdański, prowadził szkolenia z zakresu prawa rzeczowego dla zarządców nieruchomości, pośredników nieruchomości i rzeczoznawców majątkowych, przygotowuje rozprawę doktorską na temat odpowiedzialności cywilnej biegłego sądowego. E-mail: piastowska5@gazeta.pl.

arkuszy wydawniczych: 1,5

@article{Wdowiak_2016, title={Ocena dokumentu przez biegłego sądowego w postępowaniu cywilnym}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Wdowiak, Michał}, year={2016}, pages={231-254}}

Barej, J. and Maciejko P. 2008. „Czynności poświadczeniowe w praktyce notarialnej”. *Nowy Przegląd Notarialny* 3.

Broniewicz, W. 1998. *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa.

Feluś, T. 1998. *Poziom trudności opiniowaniu czy ignorancja biegłych przyczyną błędnie rozpoznanego postępowania testamentowego i skazania w procesie karnym* In *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*. Kraków.

Jędruszek, Ł. 2014. „Odpowiedzialność cywilna biegłego sądowego”. *Temidium* 2 (77).

Karczmarska, D. 2009. „Sądowa ocena opinii biegłego w procesie karnym”, *Annales UMCS, sectio G* 56/57.

Knoppek, K. 2016. *Dowód z dokumentu* In *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, ed. by T. Wiśniewski. Warszawa.

Knoppek, K., Jaśkiewicz, E. 2015. „Ocena projektu ustawy o biegłych sądowych – uwagi de lege ferenda i de lege lata”. *Polski Proces Cywilny* 2.

Knoppek, K. 2003. *Pojęcie dokumentu publicznego w prawie cywilnym (materialnym i procesowym)*, In *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych. Materiały I Konferencji*, ed. by H. KołECKI. Poznań.

Knoppek, K. 2014. *Prywatna opinia biegłego de lege ferenda*, In *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin profesora Andrzeja Zielińskiego*, ed. by K. Flaga-Gieruszynska, G., Jędrejek. Warszawa.

Knoppek, K. 1998. *Wokół sporu o ograniczenia dowodowe przeciwko osnowie i ponad osnowę dokumentu*, In *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza. Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae*, ed. by A. Marciniak. Łódź.

- Kopp, I. 1998. *Kompetencje biegłego* In *Biegły w sądzie. Konferencja w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna*. Kraków.
- Kurek, J. 2008. „Wartość dowodowa dokumentów elektronicznych”. *Prawo Nowych Technologii* 2.
- Laskowska, A. 2003. „Dowody w postępowaniu cywilnym uzyskane w sposób sprzeczny z prawem”. *Państwo i Prawo* 12.
- Mądrzak, H. 1997. *Dowodzenie faktów i inne sposoby dokonywania ustaleń* In *Postępowanie cywilne*, ed. by H. Mądrzak, D., Krupa and E., Marszałkowska-Krześ. Warszawa.
- Piasecki, K. 1989. *Komentarz do art. 245 k.p.c., teza 7* In *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 2*, ed. by K. Piasecki. Warszawa.
- Rybicki, P. 2015. „Kompetencje biegłych sądowych – narzędzia oceny, ocena narzędzi”. *Krajowa Rada Sądownictwa* 3.
- Siedlecki, A. 1998. *Poszczególne dowody według kodeksu postępowania cywilnego* In W. Siedlecki and Z. Świeboda. *Postępowanie cywilne zarys wykładu*. Warszawa.



Tomasz Dąbrowski, Marek Wikiński, recenzja: Sebastian Koczur, *Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015, ss. 214, [w:] „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, ISSN: 2300-2662, s. 255-259.

Tomasz Dąbrowski, Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie; Marek Wikiński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu

Recenzja: Sebastian Koczur, *Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015, ss. 214

Na rynku wydawniczym ukazała się książka zatytułowana: „Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego”. Monografia jest wynikiem, jak stwierdził autor – Sebastian Koczur, jego zainteresowań naukowych oraz prowadzonej praktyki adwokackiej.

Ideę przygotowania monografii poświęconej analizie treści stosunku pracy członka zarządu spółki kapitałowej należy ocenić wysoko. W polskiej literaturze problematyka ta nie była przedmiotem szerszej analizy prawniczej, mimo że na jej tle powstają ważna problemy prawne. Osią rozważań, jak napisał autor, jest stwierdzenie, iż „stosunek organizacyjny, wynikający z faktu powołania do zarządu spółki kapitałowej determinuje kolizje pomiędzy normami prawa handlowego a normami prawa pracy” (s. 15). S. Koczur postawił sobie za zadanie znalezienie teoretycznoprawnego klucza dla rozstrzygnięcia przedmiotowych kolizji; jak również rozwiązania występujących kolizji w praktyce funkcjonowania członka zarządu.

Zdaniem recenzentów wyznaczenie sobie przez piszącego tytułową książkę tak ambitnego, szczególnie z praktycznego punktu widzenia, celu zasługuje na uznanie. Monografia zawiera dziesięć rozdziałów merytorycznych, które zostały poprzedzone wykazem skrótów i wstępem. Książkę dopełnia podsumowanie i bibliografia.

Rozdział I, noszący tytuł: „Dwoistość stosunków prawnych członka zarządu implikacją kolizji norm prawnych”, ma charakter teoretyczny i filozoficznoprawny. Stanowi dobre „tło” do dalszych rozważań. Autor w tej części monografii odnosi i rozważa teorię prawa zaproponowaną przez Ronalda Dworkina. Uważa, iż koncepcja ta może być pomocna w odpowiedzi na tytułowy problem kolizji norm prawnych. Bardzo ciekawe są rozważania poświęcone zastosowaniu koncepcji *hard cases* w kontynentalnym systemie prawa

(§ 5 ust. VII Rozdział I.). Poważnym mankamentem tego rozdziału jest, iż S. Koczur odwołując się do poglądów Ronalda Dworkina nie sięgnął do jego dzieł w oryginale, a korzystał jedynie z polskiej literatury przedmiotu omawiającej teorię R. Dworkina. Posłużenie się dziełem w oryginale i zacytowanie go w literaturze polskiej zawsze wzbogaca dyskurs naukowy.

Kolejny rozdział pracy poświęcony jest rozważaniom nad determinantą zatrudnienia członków zarządu spółki kapitałowej w ramach stosunku pracy. Autor rozpoczął rozważania od kodeksowego zdefiniowania pozycji zarządu spółki kapitałowej, czyniąc to prawidłowo. Mankamentem tej części rozdziału jest jednak brak powołania się na najnowszą literaturę przedmiotu. Wartością zaś dodaną tej części pracy jest odwołanie się przez S. Koczura do licznych judykatów. Ciekawe dywagacje na temat czasowego statusu członka zarządu spółki kapitałowej zostały przedstawione w § 2 Rozdziału II. W dalszej części (rozdział II w § 5) autor odniósł się do pozycji prawnej członków zarządu spółki kapitałowej w ramach stosunku pracy. Trafnie zauważa, iż „członek zarządu jest obowiązany do osobistego wykonywania powierzonej mu funkcji. W konsekwencji przekonanie, że członek zarządu może na podstawie pełnomocnictwa umocować drugiego członka zarządu do wykonywania czynności, które wchodzą w zakres sprawowania funkcji członka zarządu spółki, jest błędne z tej przyczyny, że członek zarządu jest obowiązany do osobistego wykonywania powierzonej mu funkcji” (s. 41). Recenzenci w pełni podzielają powyższy pogląd.

W rozdziale III autor zajął się problematyką zawierania umowy o pracę z członkiem zarządu spółki kapitałowej. Szczególnie interesująco analizował zagadnienie uchwały jako materialnoprawnego tytułu do zawarcia umowy o pracę z członkiem zarządu spółki kapitałowej. Jak pisał S. Koczur, „czynność prawna zawarcia umowy o pracę z członkiem zarządu jest poprzedzona wewnętrzną (dyskrecjonalną) decyzją spółki o zatrudnieniu w charakterze członka zarządu, podejmowaną w formie stosownej uchwały właściwego organu spółki” (s. 55). Następnie autor wiele uwag poświęcił następstwom naruszania zasad reprezentacji spółki przy zawieraniu umowy.

W rozdziale IV odniósł się on do stosunku pracy jednego wspólnika w jednoosobowej spółce kapitałowej. Ta część pracy liczy tylko 9 stron (67-75) i podzielona została na aż 7 podrozdziałów. Przekłada się to na brak dogłębnej analizy problemu naukowego. Dla przykładu należy podać, że § 6 recenzowanego rozdziału zatytułowany: „Brak nawiązania stosunku pracy, podstawą do ustalenia cywilnoprawnej podstawy świadczenia pracy”, zajmuje jedynie 10 linijek tekstu. Recenzenci uważają, iż jest to błąd w konstrukcji pracy. Przy takiej konstrukcji autor nie tylko pomija istotne problemy stosunku pracy, ale nieracjonalnie rozbija tok wyводу.

Rozdział V noszący tytuł: „Podmiotowy i przedmiotowy wymiar podporządkowania pracownika – członka zarządu”, S. Koczur rozpoczął od ogólnej charakterystyki podporządkowania jako charakterystycznej cechy stosunku pracy. Najpierw zaprezentował istotę podporządkowania, pisząc: „podporządkowanie pracownika, stanowiąc jedną z istotnych cech stosunku pracy, wyraża się w podległości pracownika poleceniom pracodawcy, które są z prawem i dotyczą pracy” (s. 78). Trafnie zauważył, że przepisy Kodeksy pracy pozwalają wyróżnić dwa rodzaje podporządkowania pracowniczego: umowne (zobowiązaniowe) i ustawowe. W drugiej części rozdziału V piszący recenzowaną książkę omówił przedmiotowe granice podporządkowania pracownika. Zdaniem recenzentów ten fragment monografii należy ocenić wysoko, gdyż w większości opracowań często powyższy problem jest przemilczany.

Rozdział VI zatytułowany: „Granice swobody ustalania wynagrodzenia członka zarządu, zatrudnionego w ramach stosunku pracy” zawiera dziewięć podrozdziałów. Autor w podrozdziale 1. analizował prawo członka zarządu do wynagrodzenia wynikające ze stosunku pracy. W dalszej kolejności pisał o pojęciu wynagrodzenia za pracę. Pojęcie to rozważał zarówno w oparciu o judykaturę jak i doktrynę. W § 6 rozdziału VI zajął się – w sposób interesujący – sytuacją, w której ustalenie wynagrodzenia może stać się znamieniem czynu zabronionego. Chodzi bowiem o takie przypadki, gdy ustalenie wynagrodzenia może wyrządzić spółce szkodę.

Kolejny rozdział nosi tytuł: „Reżimy odpowiedzialności członka zarządu za szkodę wyrządzoną spółce” autor rozpoczął od poruszenia kwestii istoty odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej. Zauważył, że: „powierzenie pełnienia funkcji członka zarządu, wiąże się z przyjęciem szczególnej odpowiedzialności, wynikającej ze specyficznego charakteru zadań realizowanych przez członka zarządu. Wykonując swoje obowiązki członek zarządu powinien mieć na względzie przede wszystkim interes spółki. Również działanie członka zarządu w interesie akcjonariusza (wspólnika) kosztem interesu spółki naraża go, niezależnie od odpowiedzialności organizacyjnej, na odpowiedzialność odszkodowawczą i karną” (s. 107). W dalszej części rozdziału S. Koczur analizował generalne przesłanki odpowiedzialności, takie jak: szkodę i związek przyczynowy. Następnie § 4 poświęcił zagadnieniu odpowiedzialności korporacyjnej. Ten fragment zaczął od przedstawienia podstawy prawnej odpowiedzialności korporacyjnej. Następnie analizował warunki odpowiedzialności korporacyjnej, a także sprzeczność działania z przepisem lub umową (statutem spółki), oraz winę członka zarządu spółki kapitałowej.

Rozdział VIII zawiera omówienie odpowiedzialności członka zarządu za mienie po-

wierzone. W odczuciu recenzentów rozdział ten powinien rozpocząć się od przedstawienia

Recenzje

pojęcia mienia. Jednak tak się dzieje. Trafnie autor zauważył w § 3, iż „warunkiem przepięsania odpowiedzialności za powierzone mienie jest dokonanie przez pracodawcę prawidłowego przekazania przedmiotowego mienia” (s. 131). Piszący te słowa dostrzegają, że w praktyce często problem ten jest pomijany lub nieprawidłowo wykonywany.

Przedmiotem rozważań w rozdziale IX są uwarunkowania działalności konkurencyjnej członka zarządu – pracownika. Twórca zaczął tę część książki uwagami wstępnymi. Słusznie stwierdził, że „punktem wyjścia dla analizy ochrony spółki przed działaniami konkurencyjnymi członka zarządu, będącego pracownikiem, stanowi konstatacja, że działalność konkurencyjna członka zarządu regulowana jest zarówno w wymiarze prawa gospodarczego, jak i prawa pracy” (s. 140). Następnie w § 2 autor przedstawił pojęcie działalności konkurencyjnej. W kolejnym podrozdziale wyjaśnił zaś ustawowe reżimy zakazu konkurencji.

Pracę kończy rozdział X: „Dochodzenie roszczeń ze stosunku pracy członka zarządu”. W § 2 ust. II pkt 1 autor scharakteryzował ewolucję normatywną pojęcia „sprawa gospodarcza”. W kolejnym podrozdziale omówił właściwość rzeczową sądu pracy. W dalszej części recenzowanego rozdziału interesująco pisał na temat zaskarżenia uchwały, która jest warunkiem realizacji roszczeń w sferze stosunku pracy. Odniósł się zarówno do powództwa o uchylenie uchwały, jak również do powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały. Rozważania te należy zdaniem recenzentów ocenić wysoko.

Podsumowując, monografia autorstwa S. Koczura zatytułowana: „Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego”, jest w literaturze prawa jedną z pierwszych prób całościowego ukazania analizy treści stosunku pracy członka zarządu spółki kapitałowej oraz pozycji prawnej, jaka jest wykreowana w stosunku do członka zarządu na podstawie norm prawa pracy. Zdaniem recenzentów na pozytywną ocenę zasługuje formalna strona rozprawy. Autor posługuje się poprawnym i w pełni zrozumiałym językiem. Niestety w pracy znajdują się błędy literowe np. na stronie 13 jest „tronami” a powinno być „stronami”, na tej samej stronie jest „omawiający” a powinno być „omawiające”. Książka oparta jest na bardzo licznych judykatach co podwyższa jej wartość. Natomiast w odczuciu recenzentów zabrakło jeszcze głębszej analizy wypowiedzi doktryny. Dla przykładu należy podać, iż autor pominął takie pozycje jak: A. Biel, *Pozycja prawna członka zarządu w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa*, „Radca Prawny” 1999, nr 2; E. Bieniek-Koronkiewicz, M. Zaremba, *Kadencja członków zarządu spółki z.o.o.* „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, z. 7; K. Bielewska, *Były menedżer nie musi chronić swoich praw skargami korporacyjnymi*, „Monitor

Recenzje

handlowych, Warszawa 2011, itp. Należy także zauważyć, że struktura pracy nie w pełni została prawidłowo przemyślana. Niektóre z podrozdziałów są bardzo krótkie, zajmują po parę zdań, np. podrozdział 2 rozdziału I składa się z trzech zdań.

Kończąc warto pokreślić, że tytułowa praca pomimo zauważalnych mankamentów jest godna polecenia. Wszystkich zainteresowanych problematyką stosunku członkostwa w zarządzie spółki kapitałowej recenzenci odsyłają natomiast do pozycji K. Kułaka, *Stosunek członkostwa w zarządzie spółki kapitałowej*, Warszawa 2015. Lektura obydwu monografii poszerzy wiedzę każdego czytelnika dotyczącą uregulowań prawnych członka zarządu w spółce kapitałowej.

Dr Tomasz Dąbrowski: radca prawny, doktor nauk prawnych, adiunkt Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie. E-mail: paluch266@wp.pl.

Mgr Marek Wikiński: radca prawny, współpracownik Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu. E-mail: mwikinski@uthrad.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,3

@article{Dąbrowski_Wikiński_2016, title={Recenzja: Sebastian Koczur, *Prawnopracowniczy status członka zarządu spółki kapitałowej w kontekście dwoistości norm prawa pracy i prawa handlowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015, ss. 214}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Dąbrowski, Tomasz and Wikiński, Marek}, year={2016}, pages={255–259}}



Dominik Sypniewski, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. K 19/14¹

1. Wprowadzenie

Komentowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy jednej z najpoważniejszych reform prawa publicznego gospodarczego przeprowadzonej w latach 2013–2015. Celem tej reformy było ograniczenie liczby zawodów regulowanych poprzez całkowite bądź częściowe zniesienie barier administracyjnych w zakresie dostępu do tych zawodów². Wśród zawodów objętych reformą znalazł się również zawód urbanisty, który w dotychczas obowiązującym stanie prawnym był traktowany jako zawód zaufania publicznego. O ile jednak w przypadku zawodu architekta, inżyniera budownictwa czy doradcy podatkowego zmiany ograniczyły się do drobnej liberalizacji zasad dostępu do zawodu, to w przypadku zawodu urbanisty ustawodawca zdecydował o całkowitej likwidacji samorządu zawodowego i nadaniu zawodowi nowego statusu³. W odniesieniu do istotnej części tych zmian grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z Konstytucją RP⁴. Przedmiotem glosy jest analiza tej części wyroku TK, która dotyczy zgodności ustawy deregulacyjnej z artykułem 17 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Teza wyroku

Wniosek o zbadanie zgodności ustawy deregulacyjnej z Konstytucją RP dotyczył właściwie wszystkich jej przepisów mających wpływ na regulację zawodu urbanisty, a jako wzorzec kontroli wskazano przede wszystkim art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że poszczególne przepisy ustawy deregulacyjnej są zgodne albo nie są niezgodne z Konstytucją RP, a pewnej części umorzył postępowanie.

Ze względu na zakres i cel glosy kluczowe znaczenie ma pkt 1 sentencji, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej, który „zniósł samorząd zawodowy urbanistów”, nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji RP „zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego”. Wprawdzie podobny charakter ma również pkt 4(b) sentencji stwierdzający, że nowelizacja ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach

zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.) wynikająca z art. 5 pkt. 4 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodna z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to jednak należy uznać, że przepis ten ma charakter techniczny i jest konsekwencją przywołanego art. 29 ust. 1.

W odniesieniu do instytucji samorządu zawodowego oraz zawodów zaufania publicznego wyrok TK ma charakter precedensowy. O ile Trybunał Konstytucyjny uznawał zgodność z Konstytucją RP przepisów, które liberalizowały zasady dostępu do zawodów zaufania publicznego, ograniczając tym samym władztwo publicznoprawne samorządów zawodowych, to w komentowanym orzeczeniu *de facto* potwierdził prawo ustawodawcy zwykłego do tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych.

3. Czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego?

Od strony materialnoprawnej kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją RP artykułu 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej miało rozstrzygnięcie czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego. W leksykonie urbanistyki znajduje się siedem znaczeń pojęcia „urbanista”, które w większości odwołują się do wykonywania specjalistycznego zawodu polegającego na projektowaniu i planowaniu zagospodarowania przestrzennego miast⁵.

Przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej wykonywanie zawodu urbanisty było określone jako „projektowanie zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie”⁶. Prawo do wykonywania zawodu urbanisty zostało zastrzeżone wyłącznie na rzecz osób wpisanych na listę członków. Na gruncie uchylonego art. 5 ust. 3 u.s.z. członkiem izby urbanistów mogły zostać wyłącznie osoby, które spełniały jeden z określonych w ustawie warunków. Warunki te obejmowały: (i) posiadanie uprawnień zawodowych uzyskanych na podstawie kolejnych ustaw planistycznych, (ii) posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna oraz doświadczenia zawodowego zdobytego w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną; (iii) posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych na innym kierunku uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenia zawodowego zdobytego w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną, alternatywnie uzupełnionego o złożenie egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki albo (iv) posiadanie kwalifikacji zawodowych do projektowania za-

gospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej zdobytych w państwie należącym do Unii Europejskiej. Poza wskazanym wyżej zakresem zawodu urbanisty, w aktach prawnych regulujących specjalistyczne planowanie przestrzenne wskazane były inne czynności wykonywane przez osoby wpisane na listę członków samorządu zawodowego urbanistów⁷. Konsekwencją wejścia w życie ustawy deregulacyjnej było usunięcie z systemu prawnego ograniczenia podmiotowego w postaci obowiązku przynależności do izby urbanistów. Mechanizm przyznający prawo do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także projektów wskazanych w przypisie ii, wyłącznie osobom spełniającym jeden ze wskazanych w ustawie warunków został jednak utrzymany, z zastrzeżeniem że ustawodawca przeniósł go do art. 5 u.p.z.p. Tym samym, w stanie prawnym obowiązującym po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej, jako urbanistę należy rozumieć osobę, która spełnia jeden z warunków określonych w art. 5 u.p.z.p.⁸

Ze względu na skutki prawne, ale również skutki gospodarcze i społeczne dokumentów, których projekty sporządzają urbaniści, właściwie nie powinno budzić wątpliwości, że wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z ochroną interesu publicznego. Czy to jest wystarczające, żeby uznać urbanistów za zawód zaufania publicznego? W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę, że zawód zaufania publicznego polega „na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”⁹, wymaga „posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń”¹⁰, a osoby które go wykonują powinny spełniać specyficzne warunki dotyczące „kwalifikacji moralnych określanych na przykład jako nieskazitelny charakter czy rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”¹¹. Biorąc pod uwagę takie kryteria Trybunał Konstytucyjny uznał, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego. Kluczowym argumentem okazał się brak „bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi”, co pozostaje w związku z sytuacją rynkową urbanistów, dla których podstawowym klientem są jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście, interpretacja Trybunału Konstytucyjnego jest oczywiście zgodna z wcześniejszymi orzeczeniami i poglądami doktryny, a dodatkowo - co pokazuje pkt 5.5. uzasadnienia - przesądza, że w tej sprawie artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP nie może być wzorcem kontroli.

Czy argument Trybunału Konstytucyjnego, że „w wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone zindywidualizowane dobra jednostek” jest jednak w pełni słuszny? Dostrzegając kreatywną rolę organów samorządu gminnego w procesie uchwalania aktów planistycznych o charakterze ogólnym czy też rozstrzygnięć indywidualnych, trudno nie zwrócić uwagi, że rekomendacje urbanistów mają istotny wpływ na wartość nieruchomości gruntowych, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej czy też wspieranie rozwoju zrównoważonego. To urbanista dokonuje, przynajmniej na wstępnym etapie, wyważenia licznych interesów indywidualnych i interesu publicznego¹². W literaturze zwraca się uwagę, że choć nie jest on podmiotem polityki przestrzennej, to powinien on brać udział w dyskusji publicznej nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także, że to wyłącznie urbanista „będzie w stanie bronić w sposób merytoryczny i rzeczowy rozwiązań, które sam zaprojektował”¹³. Choć zawód urbanisty ma inną specyfikę niż zawody prawnicze czy też lekarskie, to spełnia on przede wszystkim kryterium szczególnego natężenia wykonywania funkcji publicznej, a także konieczność posiadania odpowiedniego wykształcenia oraz przygotowania zawodowego. Ze względu na wskazane wątpliwości, uzasadnienie wyroku TK w zakresie dotyczącym braku kwalifikacji urbanisty jako zawodu zaufania publicznego nie wydaje się do końca przekonujące.

4. Czy z artykułu 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika prawo do samorządu zawodowego?

Niezależnie od tego czy uznamy bądź nie uznamy urbanistę za zawód zaufania publicznego, wydaje się, że kluczowym problemem dla analizy zgodności artykułu 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z artykułem 17 ust. 1 Konstytucji RP jest znalezienie odpowiedzi na kluczowe pytania. Po pierwsze, czy utworzenie samorządu zawodowego dla osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego jest obowiązkiem ustawodawcy. Po drugie zaś, czy artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP w ogólny sposób określa zakres zadań wykonywanych przez taki samorząd, w przypadku jego utworzenia. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego pojawiło się nawet sformułowanie „kolektywne prawo do posiadania samorządu zawodowego”, które to prawo miałyby przysługiwać urbanistom jako osobom wykonującym zawód zaufania publicznego. Z drugiej strony, w obowiązującym stanie prawnym można wskazać doradcę inwestycyjnego jako przykład zawodu zaufania publicznego, dla którego ustawodawca nie utworzył samorządu zawodowego¹⁴. Biorąc pod uwagę wątpliwości dotyczące kwalifikacji urbanisty jako zawodu zaufania publicznego, to właśnie analiza norm prawnych zawartych w artykule 17 ust. 1 Konstytucji RP jest w przedmiotowym wyroku kluczowa.

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP „nie stanowi podstawy do konstruowania odrębnego prawa lub wolności konstytucyjnej”¹⁵, a utworzenie samorządu zawodowego jest „suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy”¹⁶. Taka interpretacja jest zgodna z literalną treścią upoważnienia zawartego w artykule 17 ust. Konstytucji RP. Sformułowanie „można tworzyć” należy rozumieć jako dopuszczenie możliwości utworzenia przez ustawodawcę samorządu zawodowego sprawującego pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, a nie jako obowiązek utworzenia takiego samorządu. W konsekwencji należy uznać, że zakres upoważnienia obejmuje również likwidację samorządu zawodowego, zwłaszcza w przypadku wprowadzenia przez ustawodawcę innych mechanizmów gwarantujących należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego.

Podobne stanowisko zostało przyjęte przez Trybunał w pkt. 4.4. uzasadnienia, gdzie wskazano, że jeżeli „ustawodawca dostrzega konieczność wykonania pewnych zadań publicznych i uzna, że powołanie samorządu zawodowego jest efektywnym sposobem ich osiągnięcia, to może zdecydować o utworzeniu właściwego rodzaju samorządu”. Z kolei w pkt 6.3. uzasadnienia Trybunał konsekwentnie przyjął, że wystarczającą przesłanką do likwidacji samorządu zawodowego jest wprowadzenie przez ustawodawcę innych środków prawnych służących ochronie interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, choć zwrócił również uwagę, że wymaga to dokonania „starannej oceny prowadzącej do wniosku, że nie występują względy przemawiające za jego dalszym funkcjonowaniem”.

5. Podsumowanie

O ile dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące samorządu zawodowego dotyczyło przede wszystkim kompetencji przysługujących samorządowi zawodowemu oraz zakresu nadzoru administracji rządowej nad samorządem zawodowym, to w przedmiotowej sprawie analizowano dopuszczalność całkowitej likwidacji samorządu zawodowego. Decyzją ustawodawcy zniesiony został samorząd zawodowy urbanistów, a więc samorząd zrzeszający stosunkowo najmniejszą liczbę członków – w porównaniu do innych samorządów zawodowych – którzy nabyli uprawnienia zawodowe przede wszystkim pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów. Z perspektywy instytucji samorządu zawodowego wyrok jest jednak niezwykle ważny, ponieważ tezy przedstawione w pkt. 4 glosy mają charakter uniwersalny i odnoszą się właściwie do każdego zawodu zaufania publicznego, dla którego ustawodawca utworzył samorząd zawodowy.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie wprowadził definicji zawodu zaufania publicznego. Powołanie samorządu zawodowego, który w ramach sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu może podejmować działania regulacyjne w istocie ograniczające konkurencję, jest przywilejem oraz źródłem etosu i prestiżu danego zawodu. Z tego powodu należy pozytywnie ocenić próby formułowania przez Trybunał Konstytucyjny indywidualnych kryteriów kwalifikujących zawody jako zawody zaufania publicznego, choć w przypadku zawodu urbanisty brak tej kwalifikacji może budzić wątpliwości.

Przedstawionych rozważań nie należy traktować jako bezpośredniej czy też pośredniej krytyki samorządu zawodowego. Ich celem jest pokazanie, że na gruncie obowiązującego artykułu 17 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca ma prawo tworzyć i likwidować samorządy zawodowe dla zawodów zaufania publicznego w ramach realizowanych polityk publicznych. Jest to również zgodne z państwową teorią samorządu, na gruncie której samorząd zawodowy nie może posiadać żadnych kompetencji nie pochodzących od państwa. Warto również zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego, samorząd zawodowy nie ma na gruncie Konstytucji RP gwarancji wykonywania istotnej części zadań publicznych związanych ze sprawowaniem pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, stosownego udziału w dochodach publicznych czy też ochrony sądowej.

Zupełnie innym problemem, który wykracza poza zakres niniejszej glosy, jest ocena celowości takich działań. W komentowanym wyroku Trybunał zasygnalizował, że działania takie powinny wynikać z zastosowania innych środków prawnych zapewniających należyte wykonywanie zawodu. Bardzo podobna argumentacja została przedstawiona przez Trybunał w orzecznictwie dotyczącym zgodności z Konstytucją RP przepisów regulujących organizację egzaminów zawodowych dla zawodów prawniczych, które znacząco ograniczyły rolę samorządów zawodowych¹⁷. W praktyce orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym zwłaszcza komentowany wyrok, wskazuje że ustawodawca nie ma obowiązku wykorzystywania w regulacji zawodów zaufania publicznego instytucji samorządu zawodowego. Z tej perspektywy jeżeli ustawodawca oceni, że samorząd zawodowy nie sprawuje pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w sposób właściwy, to może podjąć decyzję o wprowadzeniu modelu regulacji zawodu niewymagającego udziału samorządu zawodowego. W praktyce może to również prowadzić do redefinicji instytucji samorządu zawodowego, polegającej na zmniejszeniu zakresu władztwa publicznoprawnego przysługującego organom samorządu zawodowego lub zwiększeniu zakresu nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej¹⁸.

¹ Dalej: wyrok TK.

² Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Druk sejmowy nr 1576, Warszawa 2013.

³ Zob. art. 1, art. 5 i art. 8 ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Dz.U. poz. 769, dalej: ustawa deregulacyjna.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 843.

⁵ P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 549-550.

⁶ Art. 2 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów Dz.U. z 2001 r., Nr 5 poz. 42, dalej: u.s.z.

⁷ Jako przykłady można wskazać: sporządzanie miejscowego planu odbudowy obiektów budowlanych (art. 13d ust. 5 ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. Nr 84, poz. 906, z późn. zm.); sporządzanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy (art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. ustawy z 27 czerwca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm., dalej: u.p.z.p.), sporządzanie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu (art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu w zakresie sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, Dz.U. Nr 84, poz. 700, z późn. zm.) czy też sporządzanie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. Nr 106, poz. 675, z późn. zm.).

⁸ Zob. D. Sypniewski, *Deregulacja zawodu urbanisty z perspektywy nauk prawnych*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy”, 2014, nr 2, s. 79.

⁹ Wyroki TK z: 7 maja 2002, SK 20/2000, OTK ZU 2002/3A poz. 29; 2 grudnia 2002, SK 20/2001, OTK ZU 2002/7A, poz. 89.

¹⁰ Wyrok TK z 22 maja 2001, K 37/2000, OTK ZU 2001/4 poz. 86.

¹¹ Wyrok TK z 2 lipca 2007, K 41/2005, OTK ZU 2007/7A, poz. 72.

¹² Zob. M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, LEX 2012/el.

¹³ Zob. K. Rokicka, *Konstrukcja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 600.

¹⁴ Zob. wyrok TK z 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009 nr 5, poz. 65.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008 nr 3, poz. 45.

¹⁶ Zob. wyrok TK z 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

¹⁷ Zob. wyroki TK z: 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99; 12 lutego 2013 r., K 6/12, OTK-A 2013, nr 2, poz. 16 oraz 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

¹⁸ D. Sypniewski, *Ewolucja dostępu do zawodów zaufania publicznego w Polsce a rozwój swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Warszawa 2014, s. 343-344.

Dr Dominik Sypniewski: adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. E-mail: dominik.sypniewski@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 0,51

@article{Sypniewski_2016, title={Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. K 19/14}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Sypniewski, Dominik}, year={2016}, pages={261-268}}

Saternus, P. 2013. *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*. Warszawa.

Jać, M. and Jać, P. 2012. *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*. In *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, ed. by I. Zachariasz. Warszawa.

Rokicka, K. 2014. *Konstrukcja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. In *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, ed. by B. Dolnicki. Warszawa.

Sypniewski, D. 2014. „Deregulacja zawodu urbanisty z perspektywy nauk prawnych”. *Metropolitan. Przegląd Naukowy* 2.

Sypniewski, D. 2014. *Ewolucja dostępu do zawodów zaufania publicznego w Polsce a rozwój swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej*. In *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, ed. by J. Sługocki. Warszawa.



Karol Dąbrowski, Wydział Prawa i Administracji UMCS

Nauczanie technologii informacyjnej z perspektywy historyka prawa¹

Organizatorzy konferencji postawili trzy bardzo istotne pytania: co badać i co nauczać? W jakim celu badać i nauczać? Jak badać i nauczać? Dotykają dwóch filarów: ontologii i epistemologii, z czego być może nawet ważniejszy staje się ten trzeci element teleologiczny, który łączy się z przekazem, jaki chcemy by trafił do studenta – by nasza wiedza zdobyta dzięki badaniom trafiła do studentów, byśmy potrafili ją przekazać. Tym sposobem trafiamy na pytanie o sposób nauczania, co w przypadku subdyscyplin takich jak: historia prawa, historia administracji, historia bezpieczeństwa wewnętrznego jest istotne, gdyż metodycznie obowiązani jesteśmy uwzględniać dorobek trzech dziedzin nauk (prawnych, społecznych i humanistycznych). Technologia informacyjna² stanowi pomoc w dydaktyce subdyscyplinarnej.

Z takiej perspektywy ważne staje się nie tylko pokazanie medium (np. serwisu „<http://www.szukajwarchiwach.pl/>”) i danego zbioru treści (inwentarza archiwalnego Komendy Powiatowej Policji Państwowej w Białej Podlaskiej dla lat 1919–1939³), ale wykorzystanie tego medium do osiągnięcia przez studenta, założonego przez prowadzącego, efektu kształcenia (nabywania wiedzy o podstawowych modelach organizacyjnych służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i ich ewolucji na ziemiach polskich), na podstawie treści kształcenia (Policja Państwowa w II RP), sprecyzowanych dzięki medium (kształtowanie się podziału Policji Państwowej na policję śledczą i policję polityczną), na konkretnym przykładzie (śledztwa w sprawie zabójstw i inwigilacja komunistów w powiecie bialsko-podlaskim w latach 30-tych XX wieku).

Technologia informacyjna ułatwia kształcenie (Internet jako narzędzie dydaktyczne), ale też zapamiętanie przez studentów treści z wykorzystaniem zmysłu wzroku (wyświetlony na slajdzie schemat inwentarza z klarownym podziałem na sprawy prowadzone przez policję śledczą i polityczną) i słuchu (omówienie schematu przez prowadzącego). Tego typu rozkład na części pierwsze procesu kształcenia jest możliwy dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych, a w dodatku przyczynia się do wyższego poziomu samoświadomości po stronie nauczyciela oraz przybliżenia studentom warsztatu badawczego naukowca w – tak bliskiej im – cyfrowej rzeczywistości.

¹ Zarys referatu zgłoszonego do konferencji „Zastosowanie technologii informacyjnych w obrocie prawnym – badanie i nauczanie na wydziałach prawa i administracji w Polsce”, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Lublin, 16 listopada 2015 roku.

² Zespół środków (sprzęt komputerowy, oprogramowanie itp.) i metod (np. projekt) służących przetwarzaniu informacji. Inaczej mówiąc: zastosowanie informatyki – dyscypliny naukowej z dziedziny nauk matematycznych. Zob. rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. Nr 179, poz. 1065).

³ <http://www.szukajwarchiwach.pl/35/451/0#tabZespol> [dostęp: 16.11.2015].

Dr Karol Dąbrowski: Katedra Historii Państwa i Prawa Wydział Prawa i Administracji UMCS. E-mail: karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl

arkuszy wydawniczych: 0,1

@article{Dąbrowski_2016, title={Nauczanie technologii informacyjnej z perspektywy historyka prawa}, volume={5}, url={<http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/>}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Dąbrowski, Karol}, year={2016}, pages={100-200}}

Karol Dąbrowski, Wydział Prawa i Administracji UMCS



Portret niemieckiego aparatu partyjno-administracyjnego w dystrykcie radomskim (1940–1944)¹

Dystrykt radomski był jednym z czterech, a potem pięciu dystryktów Generalnego Gubernatorstwa. Pomijam jego charakterystykę, gdyż – z punktu widzenia dalszych wywodów – istotny był podział na powiaty, który rzutował na organizację NSDAP². Podział terytorialny do celów administracji partyjnej³ w Generalnym Gubernatorstwie – a przynajmniej w dystrykcie radomskim, zależał od podstawowego podziału terytorialnego. Dlatego ważne jest, a mylone w literaturze, rozróżnienie między powiatem/starostwem grodzkim (*Kreishauptmannschaft-Stadt*) a ziemskim (*Kreishauptmannschaft-Land*), gdyż placówki NSDAP funkcjonowały w danym mieście powiatowym i w terenie z różną obsadą personalną.

Akta zachowane w zespole NSDAP – Kierownictwo Okręgu Radom, przechowywanym w Archiwum Państwowym w Radomiu dają interesujący obraz niemieckiego aparatu partyjno-administracyjnego w tym dystrykcie⁴. Dlaczego partyjno-administracyjnego? Dlatego, że – jak odniosłem wrażenie – te dwie struktury na poziomie dystryktowym i powiatowym, a zwłaszcza powiatowym nie były jednolite, raczej – zaryzykowałbym twierdzenie – że biegły równolegle nie zawsze przecinając się na płaszczyznach znajdujących się na tym samym poziomie hierarchii, a co więcej struktura NSDAP była w określonych sytuacjach zależna od struktury administracyjnej. To znaczy, ktoś mógł pełnić wysoką funkcję w administracji terenowej Generalnego Gubernatorstwa a nie być wysoko umiejscowiony w hierarchii NSDAP, a ktoś z niższym zaszerogowaniem w aparacie administracyjnym mógł piastować wyższe stanowisko w biurokracji partyjnej. Nie zawsze też wszystkie posady były zarezerwowane dla członków NSDAP, a tym bardziej volksdeutschów, gdyż w radomskiej strukturze NSDAP preferowano reichsdeutschów. Oznacza to, że przełamywano w praktyce rekrutację na zasadzie nomenklatury. Nie znalazłem ani jednego przypadku, w którym jako argument za przyjęciem danego kandydata czy kandydatki padałaby przynależność partyjna, staż w partii lub po prostu numer legitymacji partyjnej, a wydawałoby się, że wcześniejsze numery powinny dawać przewagę w ubieganiu się o zatrudnienie. Część zadań z formalnym przypisaniem do danego stanowiska partyjnego w powiecie była w dodatku wykonywana honorowo (*ehrenamtlich*) przez określoną osobę, którą dopiero po pew-

nym czasie (i w tym przypadku również nie byłem w stanie wykryć jakiejś reguły) ewentualnie zatrudniano na stałe w pełnym wymiarze czasu pracy (*hauptamtlich*). Niekiedy liczba pracowników „honorowych” równała się liczbie etatowych. W aktach personalnych, administracyjnych, finansowych nie ma wzmianek o zatrudnianiu w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dało się zauważyć, że pracownicy starali się, aby staż „honorowy” i przedwojenna działalność partyjna były wliczane do okresu uprawniającego do wyższego urlopu.

Wspomniałem, że struktura NSDAP była zależna od struktury administracyjnej, mimo iż formalnie NSDAP posiadało własne placówki i własnych pracowników. Wyglądało to więc dość prosto: gdy dany urzędnik był przenoszony przez władze rządowe do innego dystryktu, powoływany do Wehrmachtu, dosłownie „porzucał” funkcję realizowaną na rzecz NSDAP. Z akt widać wyraźnie, iż dział kadr na poziomie dystryktu, odpowiedzialny za obsadę placówek partyjnych, był zaskakiwany tego typu wydarzeniami i musiał znaleźć następcę, zapewniając ciągłość funkcjonowania partii na najniższym szczeblu. Sam zainteresowany nie powiadamiał kierownika z poziomu dystryktu, lecz taka wiadomość była przesyłana przez pełnomocnika NSDAP albo wydział wysyłał zapytanie do pełnomocnika, kto „obecnie” pełni określoną funkcję, zobowiązując pełnomocnika do obsady wakatu. Zwykle na nim ciążył obowiązek znalezienia odpowiedniego kandydata/kandydatki i wystąpienie do centrali za pośrednictwem dystryktowego kierownictwa o zgodę na jej zatrudnienie (niekiedy poziom dystryktowy podejmował decyzje samodzielnie w ramach posiadanych etatów). Dział kadr nie posiadał kompletnej kartoteki pracowników i stale monitował pełnomocników o dostanie kwestionariuszy lub uzupełnienie brakujących dokumentów. Ciągłe rozszady personalne powodowały permanentną niestabilność terenowej struktury NSDAP w radomskim dystrykcie. Trudno jest więc ustalić stan liczbowy członków i działaczy NSDAP oraz określić, kto, od kiedy, do kiedy pełnił jaką funkcję. Urzędnicy partyjni wykonywali ponadto czynności na rzecz innych „społecznych” instytucji totalitarnej Rzeszy, będącymi „odnogami” NSDAP, np. *Winterhilfswerk*. Z braku kadr funkcje łączono, np. kierownika i skarbnika. Tę sytuację doskonale obrazują akta wydziału opieki NSDAP w dystrykcie radomskim i na nich będę w dalszej części bazować.

Najdłzej, gdyż od początku 1941 do lipca 1944 (ostatnie dokumenty pochodzą z ok. 20 lipca 1944 r.) pracował kierownik wydziału Louis Göde, który starał się utrzymać funkcjonowanie swojej jednostki. Niekiedy znalezienie odpowiednich pracowników było trudne. Przykładowo, w styczniu 1941 r. L. Göde pisał do centrali partii w sprawie stenotypistki Eleonory P.:

„Stenotypistka Eleonora (...), która u nas została zwolniona bez wypowiedzenia, jest niemożliwa do zaangażowania jej na służbie (...). Jest nadzwyczaj niestaranna, a po-

nieważ ona prawie co wieczór do trzeciej w nocy z żołnierzami Wehrmachtu w lokalach przebywa, do porządnej pracy się nie nadaje.

Z sekretariatu gubernatora⁵, p. Kundt powiadomił mnie dopiero co, że kierownik, po rewizji, która miała miejsce w nocy o 3 rano, odebrał jej przepustkę.

Z jej wcześniejszych placówek, urzędu powierniczego, wydziału wyżywienia i rolnictwa, gdzie ona także krótki czas była czynna, została z tych samych powodów zwolniona⁶.

W marcu 1942 r. jeden z kierowników zawiadamiał, że owszem anonsowano mu z Krakowa, iż nie mają do dyspozycji sił pracowniczych i że mają się sami o nie postarać i że dano ogłoszenie, iż szukają do natychmiastowego przyjęcia na służbę licznych stenotypistek i opiekunek do dzieci, ale jego własne poszukiwania wśród kolegów partyjnych nie dały żadnych efektów. Jak wynika z dalszej korespondencji, w styczniu 1943 r. nadal brakowało stenotypistek⁷.

Destrukcyjnie na aparat NSDAP oddziaływały nie tylko powołania do wojska, ale i wytyczne płynące z Berlina. W grudniu 1942 r. nakazano odesłać do Rzeszy wszystkie kobiety poniżej 21 roku życia zatrudnione na terenach okupowanych i wymienić je na kobiety starsze wiekiem. Wyjątki dotyczyły tych kobiet, które mieszkaly razem z mężami, rodzicami lub najbliższymi krewnymi. Ich zadania mieli przejąć pracownicy obecni na miejscu pracowników w roli „zastępczej siły roboczej”⁸. Z drugiej strony praca w Generalnym Gubernatorstwie dawała szansę na szybki awans, co widoczne jest przy obsadzie stanowisk kierowniczek przedszkoli dla niemieckich dzieci.

Powody rezygnacji ze służby partyjnej były bardzo różne. W przypadku kobiet, były to dla przykładu: zamążpójście, rozpoczęcie nauki, powrót do rodziny do Rzeszy, a nawet otwarcie sklepu. Liczne zmiany nastąpiły w roku 1944 i wiązały się nie tylko ze skierowaniami do innych placówek. O zmianie przydziału miejsca pracy decydowała centrala w Krakowie. Kierownik wydziału dystryktowego mógł podejmować decyzje o skierowaniu do innych powiatów, ale w granicach dystryktu. Dla przykładu, w styczniu 1944 r. brakowało trzech pracownic ponieważ: jedna nie wróciła z Wiednia z urlopu; druga wyjechała do Berlina po tym, jak tamtejsza policja przysłała zawiadomienie o zniszczeniu jej mieszkania w nalocie bombowym; trzecia – wyjechała na wieść o śmierci jedyne go syna, który zginął nad jeziorem Ilmeń⁹. Nie można zapominać o opóźnieniach w wypłacie wynagrodzeń, trudnościach komunikacyjnych i mieszkaniowych, które zniechęcały do pracy poza Rzeszą. Trafił się też przypadek porzucenia pracy na rzecz partii. Na wieść o tym L. Göde napisał do kierownika wydziału opieki na miasto Częstochowa: „Znajdujemy się w totalnej wojnie i jest nie do przyjęcia swoje miejsce pracy bezceremonialnie porzucić”¹⁰.

Pełnomocników i funkcjonariuszy szukano tam, gdzie skupiała się większa liczba Niemców. Na skarbników i księgowych placówek partyjnych typowano pracowników urzędów skarbowych i banków; do referatu statystyki zaangażowano inspektorów poczty¹¹; funkcjami obdzielano: urzędników starostw, powierników przedsiębiorstw, pracowników niemieckich sklepów, volksdeutschów posiadających gospodarstwa rolne; w Ostrowcu Świętokrzyskim prowadzenie spraw opieki powierzono urzędnikom „Arbeitsamtu”; Pionkach – pracownikom fabryki prochu; Włoszczowej – leśnikom; Zwoleniu – personelowi szkoły rolniczej¹².

Podsumowując: wydział opieki NSDAP w dystrykcie radomskim działał w sposób przypadkowy i chaotyczny, ale mimo to starał się zapewnić nieprzerwane funkcjonowanie placówek oświatowo-wychowawczych¹³. Być może więc taka była specyfika tej struktury.

¹ Dziękuję Rektor Wyższej Szkoły Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu dr Joannie Felczak za pomoc w organizacji badań.

² Starostwa były następujące: Busko, Jędrzejow, Kielce-Land, Kielce-Stadt, Konskie, Opatow, Piotrkow, Radom-Land, Radom-Stadt, Radomsko, Starachowice, Tschenstochau Kreishauptmannschaft, Tschenstochau Stadthauptmannschaft.

³ Partia realizowała zadania z zakresu administracji publicznej, np. oświaty i wychowania prowadząc żłobki, przedszkola dla dzieci niemieckich, obozy dla młodzieży i tzw. dziecińce. Początkowo miałem dlatego zamiar określić administrację partyjną mianem administracji specjalnej.

⁴ Zespół liczy 40 jednostek, z czego sprawdziłem 21 teczek akt ogólnych i placówek NSDAP w: Busku-Zdroju, Częstochowie, Jędrzejowie, Kielcach, Koluszkach, Końskich, Ostrowcu Świętokrzyskim, Piotrkowie, Radomiu, Radomsku, Rawie Mazowieckiej, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach. Były to miasta, w których NSDAP zatrudniało najwięcej pracowników. Próbowałem sporządzić zestawienie statystyczne na temat płci, wieku, zamieszkania na terenie Rzeszy, stanu cywilnego na podstawie istniejących wykazów personalnych, ale nie byłyby to dane reprezentatywne dla całego okresu okupacji. Tak interesujące zadanie pozostaje więc postulatem badawczym.

⁵ Chodzi o gubernatora dystryktu Radom.

⁶ Archiwum Państwowe w Radomiu, NSDAP okręg Radom, sygn. 1, k. 49.

⁷ Ibidem, k. 57 i 89.

⁸ Ibidem, k. 86.

⁹ Archiwum Państwowe w Radomiu, NSDAP okręg Radom, sygn. 20, b.p.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Referat statystyki jest interesujący, gdyż – na cztery osoby – kierownik i jeden z pracowników nie należeli do NSDAP, co było jedynym tego typu przypadkiem wśród analizowanych akt.

¹² Archiwum Państwowe w Radomiu, NSDAP okręg Radom, sygn. 1, k. 2 i nast.

¹³ Zob. krytykę pracy wydziału ze strony centrali w Krakowie: Ibidem, sygn. 19, k. 25.

Eseje i referaty

Dr Karol Dąbrowski: Katedra Historii Państwa i Prawa Wydział Prawa i Administracji UMCS. E- mail: karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl

arkuszy wydawniczych: 0,3

@article{Dąbrowski_2016, title={Portret niemieckiego aparatu partyjno-administracyjnego w dystrykcie radomskim (1940–1944)}, volume={5}, url={<http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/>}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Dąbrowski, Karol}, year={2016}, pages={271–275}}

format B5
margines: 1,5
kolor: Szary 8, Wykres1
czcionka: Verdana
program: LibreOffice



Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki