

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

ZESZYTY NAUKOWE NR 882

STUDIA ADMINISTRACYJNE

NR 7

SZCZECIN 2015

Rada Wydawnicza

Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięszczyk, Piotr Michałowski,
Małgorzata Ofiarska, Aleksander Panasiuk, Grzegorz Wejman, Dariusz Wysocki,
Renata Ziemińska, Marek Górski – przewodniczący Rady Wydawniczej
Radosław Gaziński – redaktor naczelny Wydawnictwa Naukowego

Rada Naukowa

Mieczysław Staniszewski (US)
Marek Suchanek (US)
Ignacy Dziedziczak (US)
Henryk Haak (US)
Tadeusz Smoliński (US)
Kinga Flaga-Gieruszyńska (US)
Antoni Rost (UAM)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej Zeszytu Naukowego
<http://zwaj.univ.szczecin.pl/zeszyt>

Redaktorzy naukowi

dr hab. Marek Suchanek
dr Karol Sroka

Redaktor językowy

Barbara Pawlikowska

Redaktorzy tematyczni

Wiesław Sieciński
Antoni Rost

Korektor

.....

Skład komputerowy

Halina Lipiec

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Adres redakcji

Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny US w Gorzowie Wlkp.
Myśluborska 30, 66–400 Gorzów Wielkopolski

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
Pełne wersje opublikowanych artykułów są dostępne w bazie indeksacyjnej The Central
and Eastern European Online Library (C.E.E.O.L.) www.ceeol.com

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015

ISSN 1640-6818
ISSN 2080-5209

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 13,5. Ark. druk. ... Format B5. Nakład ... egz.

SPIS TREŚCI

Mieczysław Staniszewski

Zakres przedmiotowy egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej na przykładzie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 5

Andrzej Kwiatkowski

Spółeczność lokalna na przykładzie Kalisza – ujęcie administratywistyczne 21

Wiesław Sיעiński

Samorząd terytorialny na obszarze wielkiego księstwa poznańskiego w latach 1815–1848 51

Paweł Górecki

Konstrukcja legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego 65

Grzegorz Abgarowicz, Inga Abgarowicz

Model zarządzania informacją w sytuacji kryzysowej – analiza strukturalno-funkcjonalna 79

Inga Abgarowicz, Tomasz Plasota, Maciej Napiórkowski

Nowoczesne technologie wspierające raportowanie o zagrożeniach na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP 103

Wiesław Sיעiński

Tradycje i współczesność nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce 121

Paweł Górecki

Legitymacja do zaskarżenia uchwał samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego oparta na kryterium naruszenia interesu prawnego 147

Paweł Górecki

Legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi
do sądu administracyjnego 169

Andrzej Kwiatkowski

Walka z przestępczością – wybrane aspekty ustrojowo-prawne 183

Paweł Górecki

Role organizacji społecznej w postępowaniu sądowniczym
administracyjnym 217

Marek Suchanek

Przeciwdziałanie korupcji w samorządzie terytorialnym 233

Mieczysław Staniszewski*

Uniwersytet Szczeciński

**ZAKRES PRZEDMIOTOWY EGZEKUCJI SĄDOWEJ
I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ
NA PRZYKŁADZIE ODSZKODOWANIA Z TYTUŁU WYWŁASZCZENIA
USTALANEGO DECYZJĄ STAROSTY NA PODSTAWIE ART. 129
UST. 1 USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI**

Streszczenie

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego. Ów przymus (środki egzekucyjne przymuszające lub zaspokajające) stosowany jest przez właściwe organy sądowe lub administracyjne w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Istotne jest zatem ustalenie, w jakim trybie prowadzona będzie egzekucja, to znaczy ustalenie, które normy prawa materialnego są przedmiotem egzekucji administracyjnej, a które egzekucji sądowej. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na kluczowe pytania związane z tym rozgraniczeniem. Ustaleń dokonano na przykładzie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

Słowa kluczowe: egzekucja należności cywilnoprawnych ustalanych decyzją administracyjną, należności pieniężne poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt. 3 u.p.e.a., tryb egzekucji stosowany w przypadku odszkodowań ustalanych na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

* dr hab. prof. US Mieczysław Staniszewski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim. E-mail: mietek1947@go2.pl.

Wprowadzenie

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego i umożliwia wykonanie obowiązku, w przypadku gdy dłużnik uchyla się od jego wykonania. Służy ono zatem zaspokojeniu wierzyciela poprzez czynności przymuszające lub zaspakajające (środki egzekucyjne) skierowane w stosunku do dłużnika¹. Owe środki egzekucyjne (przymuszające lub zaspokajające) stosowane są przez właściwe organy sądowe lub administracyjne w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Zawsze jest to jednak ostatni etap realizowania norm prawa materialnego regulujący stosunek prawny pomiędzy uprawnionym i zobowiązanym². Istotne jest zatem ustalenie, w jakim trybie prowadzona będzie egzekucja, to znaczy które normy prawa materialnego są przedmiotem egzekucji administracyjnej, a które egzekucji sądowej.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na trzy podstawowe pytania związane z tematem określonym w tytule artykułu.

1. Jaki jest zakres wyłączenia stosowania prawa cywilnego do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami?
2. Jakie należności pieniężne są poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji?
3. Jakie przepisy mają zastosowanie w przypadku wymuszania wykonania należności cywilnoprawnych ustalanych decyzją administracyjną?

Odpowiedzi na powyższe pytania muszą być poprzedzone ustaleniem zakresu przedmiotowego egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej.

Egzekucja sądowa regulowana jest przepisami Kodeksu postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 roku (dalej k.p.c.)³. Wchodzi ona zatem w skład postępowania cywilnego. Jest postępowaniem wykonawczym w zakresie praw cywilnych. Zgodnie bowiem z art. 1 k.p.c. kodeks ten normuje sprawy cywilne, pod pojęciem których rozumie postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków

¹ Por. postanowienie SN z 22 stycznia 2008 roku, sygn. II CNP 169/07.

² Tamże.

³ Ustawa z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2014 roku, poz. 101 ze zm.).

z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Ogólnie wszystkie te sprawy ustawodawca określa jako sprawy cywilne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przez sprawy cywilne w znaczeniu materialnym rozumie się sprawy, w których ochrona prawna prowadzi się do wywołania skutku w zakresie stosunków cywilnoprawnych, to jest stosunków osobistych, rodzinnych lub majątkowych, których podmioty – w razie sporu – występują jako równorzędni partnerzy⁴. Z kolei przez sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, zdaniem Sądu Najwyższego, należy rozumieć inne sprawy, które nie są ze swej istoty sprawami cywilnymi, a jedynie z woli ustawodawcy są za takie uznawane, ponieważ rozpoznawane są według przepisów k.p.c.⁵

Z kolei egzekucja administracyjna regulowana jest ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a.). Ustawa ta określa sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2. W myśl art. 2 tej ustawy, egzekucji administracyjnej podlegają przede wszystkim obowiązki publicznoprawne, a mianowicie podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa⁶; niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁷; grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej. W art. 2 u.p.e.a. ustawodawca poddaje egzekucji administracyjnej niektóre należności cywilnoprawne. Na przykład w pkt 11 mowa jest o obowiązkach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłatach należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładanego w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Z kolei w pkt 3 mowa jest ogólnie o należnościach pieniężnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Przepis ten dotyczy zatem zarówno należności publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych.

⁴ Por. postanowienie SN z 27 marca 2013 roku, sygn. I CSK 402/12.

⁵ Tamże.

⁶ Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 roku, poz. 749 ze zm.).

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU z 2013 roku, poz. 885 ze zm.).

W aktualnym stanie prawnym (po wielokrotnej nowelizacji) nie obowiązuje już zatem czytelny i prosty podział na sprawy poddane egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej. Nadal obowiązuje jednak ogólna zasada, że sprawy cywilne poddane są egzekucji sądowej, a sprawy publicznoprawne egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że wszelkie wyjątki od tej zasady, niestety coraz częstsze, muszą być interpretowane ściśle. Niedopuszczalna jest w związku z tym wykładania rozszerzająca przepisów, które obowiązki cywilnoprawne poddają egzekucji administracyjnej, jak również przepisów, które obowiązki publicznoprawne poddają egzekucji sądowej.

Nietrudno zatem o błędne wszczęcie jednej lub drugiej egzekucji. Większe niebezpieczeństwo dotyczy jednak bezprawnego wszczęcia egzekucji administracyjnej. Egzekucja ta, zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a., jest bowiem wszczynana na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. O tym jednak, czy tytuł wystawiony przez wierzyciela zostanie skierowany do egzekucji, decyduje organ egzekucyjny. Zgodnie z art. 29 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Organ ten jeszcze przed podjęciem egzekucji jest obowiązany zbadać z urzędu dopuszczalność prowadzenia egzekucji. Badanie to obejmuje przede wszystkim ustalenie, czy egzekucja obowiązku objętego tytułem jest dopuszczalna, a także czy tytuł wykonawczy wystawiony jest zgodnie z zasadami określonymi przez ustawodawcę⁸. Teoretycznie więc istnieje prawne zabezpieczenie przed wszczęciem egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Praktyka jednak dowodzi, że przypadki takie występują. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca nie do końca czytelnie określa, które obowiązki powinny być wymuszane poprzez stosowanie środków egzekucji sądowej, a które poprzez stosowanie środków egzekucji administracyjnej.

Zakres wyłączenia stosowania prawa cywilnego do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Przepis art. 129 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.) zobowiązuje starostę do ustalania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. W myśl tego przepisu starosta ustala odszkodowanie bądź bezpośrednio w decyzji o wywłasz-

⁸ Por. postanowienie NSA we Wrocławiu z 19 grudnia 1996 roku, sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.

czeniu nieruchomości, bądź w odrębnej decyzji (w przypadkach wskazanych w ust. 5 tego artykułu). Starosta został zatem upoważniony do ustalenia decyzją należności cywilnoprawnej. W doktrynie prawa wyraźnie odróżnia się bowiem stosunek prawny wyłączenia od stosunku prawnego odszkodowania. Tylko ten pierwszy z nich ma charakter administracyjnoprawny, to znaczy występują w nim nierówno rzędne strony⁹. W zakresie odszkodowania starosta jest jedynie arbitrem. Cywilnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego nie zmienia zatem fakt, że ustalenie odszkodowania powierzone zostało staroście w drodze decyzji administracyjnej¹⁰.

Przepis art. 129 u.g.n. stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.c. Stanowiąc jednak wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą sprawy cywilne są rozstrzygane w postępowaniu cywilnym, a nie administracyjnym, przepisy te muszą być interpretowane ściśle. Wynika to z wymogów stawianych państwu demokratycznemu oraz bezpośrednio z art. 7 Konstytucji¹¹. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie sądowym podkreśla się przy tym, że realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego¹² (dalej k.p.a.) jest wartością wyższą niż przestrzeganie innych zasad ogólnych¹³.

Skoro zatem wyjątek od ogólnej zasady dotyczy postępowania rozpoznawczego, to nie może być rozciągnięty na postępowanie wykonawcze. Ustawodawca upoważnia bowiem organ administracji publicznej do działania w sprawie cywilnej, ale wyłącznie w zakresie orzekania. Odszkodowanie ustalone decyzją starosty nie przestało być należnością cywilnoprawną. Należności cywilnoprawne co do zasady poddane są zaś egzekucji sądowej. Gdyby ustawodawca chciał ten rodzaj należności cywilnoprawnej poddać egzekucji administracyjnej, to musiałyby to wyraźnie zaznaczyć. Nie brak zresztą w polskim systemie prawnym takich przypadków. Na przykład w ustawie z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje spo-

⁹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2008 roku, sygn. II SA/Rz 71/08.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Konstytucja RP z 1997 roku.

¹² Ustawa z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2013 roku, poz. 267 ze zm.).

¹³ Por. wyrok NSA w Warszawie z 10 października 2013 roku, sygn. I OSK 1573/13.

łączne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego¹⁴. W sprawie tej ustawodawca w art. 6 i 7 § 1 stanowi, że orzeczenie wydawane przez Komisję (składająca się z osób wyznaczonych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z innymi ministrami sprawującymi nadzór nad organizacjami społecznymi) ma moc decyzji administracyjnej, natomiast w art. 7 § 2 stwierdza, że orzeczenie to stanowi tytuł do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji.

Przekazanie przez ustawodawcę sprawy cywilnoprawnej do orzekającego postępowania administracyjnego nie oznacza zatem automatycznie, że postępowanie wykonawcze należności cywilnoprawnej ustalonej w postępowaniu administracyjnym będzie odbywać się w trybie administracyjnym. Identycznie zresztą nie każde orzeczenie sądu wykonywane jest poprzez stosowanie środków egzekucji sądowej.

Tak więc ustalenie należności cywilnoprawnej decyzją administracyjną nie wyklucza poddania takiej należności egzekucji sądowej. Postępowanie egzekucyjne (postępowanie wykonawcze) to element procedury (sądowej lub administracyjnej), ale wyraźnie oddzielonej od procedury orzekającej (rozpoznawczej) i to nie tylko odrębnym zespołem norm prawnych. Tak więc postępowanie egzekucyjne (wykonawcze) wchodzi w skład postępowania administracyjnego lub sądowego, ale postępowanie orzekające (rozpoznawcze) jest wyraźnie oddzielone od postępowania wykonawczego (egzekucyjnego).

Tym samym wyjątków dotyczących postępowania orzekającego nie można rozciągać na postępowanie wykonawcze. Podkreślić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 777 k.p.c., tytułem egzekucyjnym są nie tylko orzeczenia sądu (referendarza) i ugody zawarte przed sądem, ale również inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Tytułem egzekucyjnym jest więc również decyzja administracyjna. Nie ma zatem żadnej formalnoprawnej przeszkody, aby decyzja wydana na podstawie art. 129 u.g.n. została zaopatrzona przez sąd w klauzulę wykonalności i stała się tytułem wykonawczym stanowiącym podstawę prowadzenia egzekucji sądowej.

Rozważając powyższą kwestię, nie można również pominąć faktu, że w uchwale z 24 marca 2006 roku, III CZP 10/06, Sąd Najwyższy stwierdził między innymi, że brzmienie art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. wskazuje, iż akty wymienione w tym przepisie (inne niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu), jeśli mają pod-

¹⁴ Ustawa z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (DzU z 1996 roku, nr 143, poz. 661 ze zm.).

legać wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, stanowią dla tej egzekucji jedynie tytuł egzekucyjny.

Nie ma więc żadnych racjonalnych argumentów, które pozwalały kwestionować, że ustawodawca poddał pod rygor administracyjny wyłącznie ustalenie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, to znaczy że rygor ten obejmuje wyłącznie postępowanie orzekające, a nie rozciąga się na postępowanie wykonawcze (egzekucyjne). Inna interpretacja wymagałaby przyjęcia wykładni rozszerzającej, co jak wyżej wykazano, jest niedopuszczalne.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym stosowania art. 129 u.g.n. wyraźnie podkreśla się, że kwestia przyznania odszkodowania w tym trybie jest nierozdzielnie związana z odjęciem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w następstwie jej wywłaszczenia (por. postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 roku, sygn. I OZ 1247/13). Jest to zatem ewidentnie sprawa cywilna, rozstrzygana w postępowaniu administracyjnym. Przy jej rozstrzygnięciu mają jednak w pełni zastosowanie wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, natomiast przepisy proceduralne tylko w zakresie postępowania orzekającego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepisy odszkodowawcze zamieszczone w ustawie o gospodarce nieruchomościami mają co prawda charakter *lex specialis*, lecz wobec przepisów Kodeksu cywilnego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 czerwca 2009 roku, sygn. II SA/Bd 326/09). Nie ma natomiast podstaw, aby przepisy te uznać jako *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto w wyroku WSA w Poznaniu¹⁵ wyraźnie stwierdzono, że błędne było twierdzenie organu I instancji, że „zapłata odszkodowania należy do sfery wykonania decyzji wywłaszczeniowo-odszkodowawczej, a więc do zakresu egzekucji administracyjnej”.

Należności pieniężne są poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Jak już zaznaczono, w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. mowa jest ogólnie o należnościach pieniężnych, innych niż wymienione w pkt 1 i 2 § 1 art. 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Przepis ten dotyczy zatem zarówno należności publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Należy w związku z tym dokonać wykładni tej regulacji prawnej (analizy identyfikują-

¹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 lipca 2009 roku, sygn. II SA/Po 999/08.

cej zakres wyłączenia stosowania postępowania cywilnego) pod kątem zakresu przedmiotowego, innymi słowy – ustalić dlaczego przepis ten nie ma zastosowania do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

Główny powód to ten, że starosta nie jest wierzycielem należności pieniężnej ustalonej decyzją wydaną na podstawie art. 129 u.g.n. Starosta jest wyłącznie organem orzekającym w tej sprawie (w tym przypadku zgodnie z wolą ustawodawcy zastępuje sąd powszechny). Wierzycielem w tym przypadku jest właściciel (użytkownik wieczysty) wywłaszczanej nieruchomości. Zgodnie jednak z art. 5 § 1 pkt. 1 u.p.e.a., uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 (w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego) jest właściwy do orzekania organ I instancji. Z kolei w myśl art. 1a pkt. 13 u.p.e.a. pod pojęciem „wierzyciel” rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym.

W związku z powyższym, w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest jedynie instytucją ściśle procesową (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Wa 1162/05). Z tego punktu widzenia nie byłoby zatem przeszkód formalnoprawnych, aby starosta wystawił tytuł wykonawczy obejmujący należność ustaloną na podstawie art. 129 u.g.n., jeżeli ustawodawca zaliczyłby odszkodowania ustalone w tym trybie do zakresu przedmiotowego administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W orzecznictwie tym podnosi się ponadto, że w przypadku, gdy podmiot dochodzący roszczenia nie jest podmiotem publicznoprawnym, to dochodzone należności nie mają charakteru należności publicznoprawnej, lecz mają charakter cywilnoprawny¹⁶. Jeżeli w takim przypadku dodatkowo brak będzie uregulowań poddających takie należności egzekucji administracyjnej, to będzie ona niedopuszczalna.

Głębsza analiza treści art. 2 § 1 pkt. 3 u.p.e.a. pozwala zatem stwierdzić, że obowiązkami o charakterze pieniężnym, które zostały poddane egzekucji admi-

¹⁶ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 17 października 2013 roku, sygn. I SA/Rz 747/13.

nistracyjnej, są obowiązki polegające na uiszczeniu kwoty pieniężnej organom (instytucjom) państwowym lub samorządowym¹⁷.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej musi być poprzedzone między innymi badaniem tytułu wykonawczego pod względem formalnym. Istotne przy tym jest to, że czynności organu egzekucyjnego związane z badaniem dopuszczalności egzekucji oraz sprawdzenie, czy tytuł wykonawczy spełnia wymogi określone w art. 27 § 1 i § 2 u.p.e.a., następują w stadium poprzedzającym wszczęcie egzekucji administracyjnej¹⁸. Tym samym, tytuł nie powinien być skierowany do egzekucji, gdy wierzyciel skieruje do egzekucji administracyjnej tytuł, który takiej egzekucji nie podlega. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 168b. § 1 u.p.e.a. zobowiązany może dochodzić odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów kodeksu cywilnego¹⁹ za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego. Skierowanie egzekucji do majątku zobowiązanego przez organ egzekucji administracyjnej w sytuacji, gdy dany obowiązek poddany jest egzekucji sądowej, może okazać się dla niego bardzo kosztowne.

Wymuszanie wykonania należności cywilnoprawnych ustalonych decyzją administracyjną

Jak wykazano wyżej, egzekucja administracyjna prowadzona na podstawie art. 2 § 1 pkt. 3 u.p.e.a. nie dotyczy odszkodowań ustalonych przez starostę na podstawie art. 129 u.g.n. Odszkodowanie takie, mimo że jest ustalone decyzją administracyjną, nie może być na tej podstawie wymuszane poprzez stosowanie środków egzekucji administracyjnej, ponieważ nie przysługuje organom (instytucjom) państwowym lub samorządowym. Uprawniony do otrzymania takiego odszkodowania jest bowiem właściciel (użytkownik wieczysty) wywłaszczonej nieruchomości.

¹⁷ Por. D.R. Kijowski (red.), E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Walczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Komentarz Lex 2010.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2007 roku, sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.

¹⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (DzU z 2014 roku, poz. 121 ze zm.).

Podstawy takiej nie stanowią również pozostałe przepisy zawarte w art. 2 § 1. W przepisach tych mowa jest bowiem o:

- a) podatkach, opłatach i innych należnościach, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej,
- b) niepodatkowych należnościach budżetowych,
- c) należnościach z tytułu przychodów z prywatyzacji,
- d) grzywnach i karach pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej,
- e) należnościach przypadających od jednostek budżetowych, wynikających z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych ze zobowiązaniami tych jednostek,
- f) należnościach pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw,
- g) wpłatach na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- h) należnościach pieniężnych z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego,
- i) należnościach pieniężnych państwa członkowskiego wynikających ze wskazanych tytułów,
- j) należnościach pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska,
- k) obowiązkach o charakterze niepieniężnym pozostających we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego,
- l) obowiązkach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładanego w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy.

Żaden z tych przepisów nie ma zastosowania do odszkodowania ustalanego na podstawie art. 129 u.g.n., ponieważ przepisy te albo dotyczą innego rodzaju obowiązków, albo nie są spełnione wszystkie określone tam warunki. Na przykład podstawy takiej nie stanowi przepis art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e., ponieważ należność z art. 129 u.g.n. nie została przekazana do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw, co wykazano wyżej.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że wymienienie obowiązku w art. 2 nie oznacza automatycznie poddania go egzekucji administracyjnej. W art. 3 u.p.e.a. zastrzeżono bowiem dodatkowo, że egzekucję administracyjną obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a. stosuje się, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Gdyby więc odszkodowanie ustalone decyzją starosty mieściło się w zakresie któregośkolwiek z obowiązków wymienionych w art. 2 u.p.e.a., to automatycznie z uwagi na treść art. 3 u.p.e.a. podlegałoby egzekucji administracyjnej. Każdy obowiązek wynikający z decyzji administracyjnej poddany jest egzekucji administracyjnej, o ile jest wymieniony w art. 2 u.p.e.a. Na fakt ten zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym, na przykład w wyroku WSA w Szczecinie stwierdzono, że przesłanki zastosowania trybu egzekucji administracyjnej są spełnione wtedy, gdy obowiązek ustalony decyzją administracyjną należy do obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a.²⁰

W omawianym przypadku z uwagi na fakt, że należność pieniężna ustalana na podstawie art. 129 u.g.n. nie jest wymieniona w art. 2 u.p.e.a., zastosowanie ma art. 4 u.p.e.a., w myśl którego do obowiązków wynikających z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń niż określone w art. 3 i art. 3a stosuje się egzekucję administracyjną tylko wówczas, gdy odrębne ustawy tak stanowią. Z treści tego przepisu wyraźnie wynika, że sam fakt ustalenia należności pieniężnej decyzją administracyjną nie jest równoznaczny z dopuszczalnością egzekucji administracyjnej takiej należności. Skoro zatem żadna ustawa nie stanowi, że odszkodowanie ustalone na podstawie art. 129 u.g.n. podlega egzekucji administracyjnej, to egzekucja administracyjna tej należności cywilnoprawnej jest niedopuszczalna.

Pamiętać należy, że podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej nie można domniemywać. Co więcej, ustawodawca w art. 27 u.p.e.a. nakłada na wierzyciela obowiązek wskazania takiej podstawy w tytule wykonawczym. Podstawą umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku wniesienia zarzutów na podstawie art. 33 u.p.e.a. jest bowiem nie tylko niedopuszczalność egzekucji administracyjnej, ale również niewskazanie podstawy prawnej w tytule wykonawczym. Wśród okoliczności, które mogą stanowić zarzut (zgłaszany przez zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym), ustawodawca wymienia między innymi niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych

²⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2013 roku, sygn. I SA/Sz 801/12.

w art. 27 u.p.e.a. W pkt 6 § 1 tego artykułu ustawodawca zaznacza zaś, że tytuł wykonawczy musi zawierać wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej. Tym samym w pierwszej kolejności na wierzycielu spoczywa prawny obowiązek ustalenia, czy dany obowiązek poddany jest egzekucji administracyjnej. Organ egzekucyjny przed podpisaniem klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji sprawdza jedynie, czy rzeczywiście podstawa prawna wskazana przez wierzyciela poddaje w tytule dany obowiązek egzekucji administracyjnej.

Podkreślić jednocześnie należy, że nie można zgodzić się z poglądem głoszonym w niektórych komentarzach, iż art. 4 u.p.e.a. odnosi się jedynie do obowiązków wynikających z innych orzeczeń niż decyzje i postanowienia organów administracji publicznej oraz orzeczeń lub innych aktów prawnych wydanych przez obce państwa. W art. 3 u.p.e.a. wyraźnie bowiem zaznaczono, że chodzi w nim o decyzje i postanowienia, z których wynikają obowiązki określone w art. 2 u.p.e.a. Decyzje i postanowienia wydawane przez organy administracji publicznej dotyczą zaś również innych obowiązków niż te wymienione w art. 2 u.p.e.a., na przykład w postępowaniu administracyjnym ustalane jest odszkodowanie na podstawie art. 129 u.g.n. Obowiązek wynikający z decyzji, również ten niewymieniony w art. 2 u.p.e.a., może być przedmiotem egzekucji, jeżeli nie będzie dobrowolnie wykonany. W przypadku obowiązków niewymienionych w art. 2 u.p.e.a. nie będzie to jednak egzekucja administracyjna, jeżeli odrębne ustawy nie będą tak stanowiły.

W przypadku odszkodowań ustalanych przez starostę na podstawie art. 129 u.g.n. żadna ustawa nie poddaje tych należności egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że decyzja wydana w tym zakresie przez starostę jest tytułem egzekucyjnym w egzekucji sądowej. Po nadaniu jej sądowej klauzuli wykonalności staje się tytułem wykonawczym i może stanowić podstawę stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji sądowej.

Podsumowanie

Poddanie niewykonanych obowiązków egzekucji sądowej lub administracyjnej zależy od woli ustawodawcy. Ustawodawca decyduje również o tym, czy system prawny jest przejrzysty i czytelny, czy zagmatwany i sprawiający trudności interpretacyjne. Regulacje prawne mogą być również niechlujne, powodujące, że organy stosujące prawo więcej czasu muszą poświęcać na właściwe odkodowanie norm prawnych niż na ich praktyczne stosowanie. Z taką sytuacją

mamy do czynienia w opisywanym przypadku. W związku z powyższym nie można się dziwić, że efektywność egzekucji z roku na rok jest gorsza.

Potrzebą chwili jest w związku z tym napisanie nowej ustawy, najlepiej jednej dla egzekucji administracyjnej i sądowej. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia do utrzymywania podziału na egzekucję sądową i administracyjną, skoro coraz częściej obowiązki cywilnoprawne poddawane są egzekucji administracyjnej, a obowiązki publicznoprawne – egzekucji sądowej. Zaproponowana zmiana przepisów pozwoliłaby poprawić efektywność egzekucji jednych i drugich obowiązków i przede wszystkim zdecydowanie obniżyć koszty.

Jeżeli jednak ustawodawca zdecydowałby się utrzymać dwa odrębne tryby egzekucyjne, administracyjny i sądowy, to zakres przedmiotowy jednej i drugiej egzekucji powinien być ustalony w sposób prosty i niebudzący wątpliwości. Na przykład art. od 2 do 4 u.p.e.a mogłyby być zrehabilitowane w sposób następujący:

- Art. 2. Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki pozostające w zakresie własności rzeczowej administracji publicznej, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej.
- Art. 3. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków innych niż określone w art. 2, jeżeli wynika to z odrębnych ustaw.
- Art. 4. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków powstających bezpośrednio z przepisu prawa, jeżeli zobowiązany wcześniej otrzymał od wierzyciela nakaz zapłaty (wykonania obowiązku).

Przedstawiona wyżej regulacja prawna dotycząca zakresu przedmiotowego egzekucji administracyjnej pozwoliłaby uniknąć większości sporów interpretacyjnych dotyczących własności rzeczowej organów egzekucyjnych. Jednocześnie kierowanie przed wystawieniem tytułu wykonawczego nakazu zapłaty, a najlepiej dwóch takich nakazów (zamiast upomnienia) pozwoliłoby złagodzić uciążliwość egzekucji w stosunku do dłużników mających przejściowe trudności finansowe. Nakazy mogłyby być wysyłane w odstępach 6 tygodni. Pierwszy nakaz łączyłby się z obowiązkiem złożenia wykazu składników majątkowych podlegających egzekucji (jeżeli dłużnik nie wpłaciłby należności w terminie 6 tygodni od doręczenia takiego nakazu), a drugi wskazywałby, na których składnikach majątkowych został ustanowiony zastaw (hipoteka).

Literatura

- Kijowski D.R. (red.), Cisowska-Sakrajda E., Faryna M., Grzeńkiewicz W., Kulesza C., Łuczaj W., Pietrasz P., Radwanowicz-Walczevska J., Starzyński P., Suwaj R., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Komentarz Lex 2010.
- Staniszewski M., *Egzekucja obowiązków podatkowych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Staniszewski M., *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, WWSHE w Jarocinie, Jarocin 2007.

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2013 roku, 267 ze zm.).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (DzU z 2014, poz. 121 ze zm.).
- Ustawa z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2014 roku, poz. 101 ze zm.).
- Ustawa z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (DzU 1996 roku, nr 143, poz. 661 ze zm.).
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU z 1997 roku, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 roku, poz. 749 ze zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU z 2013 roku, poz. 885, ze zm.).

Orzeczenia

- Postanowienie NSA we Wrocławiu z 19 grudnia 1996 roku, sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.
- Postanowienie SN z 22 stycznia 2008 roku, sygn. II CNP 169/07.
- Postanowienie SN z 27 marca 2013 roku, sygn. I CSK 402/12.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2007 roku, sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2008 roku, sygn. II SA/Rz 71/08.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 lipca 2009 roku, sygn. II SA/Po 999/08.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2013 roku, sygn. I SA/Sz 801/12.

Wyrok NSA w Warszawie z 10 października 2013 roku, sygn. I OSK 1573/13.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 października 2013 roku, sygn. I SA/Rz 747/13.

**THE SCOPE OF THE ENFORCEMENT OF JUDICIAL
AND ADMINISTRATIVE EXECUTION ON THE EXAMPLE OF COMPENSATION
FOR EXPROPRIATION DETERMINED BY THE DECISION OF THE STAROST
BASED ON ARTICLE 129 PARAGRAPH 1 OF THE ACT ON REAL ESTATE**

Summary

The execution proceedings is the administrative proceedings. It represents one of the forms of law enforcement. That kind of enforcement (enforcement forcing or satisfying measures) is used by the competent judicial or administrative authority, depending on what is the subject of enforcement proceedings. Therefore, it is important to determine the mode in which the execution will be carried out that is, to determine which substantive law standards are subject to administrative execution, and which to judicial enforcement.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: enforcement of civil claims

Andrzej Kwiatkowski*

Uniwersytet Szczeciński

SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA NA PRZYKŁADZIE KALISZA – UJĘCIE ADMINISTRATYWISTYCZNE

Streszczenie

Samorząd terytorialny ma ogromne znaczenie w systemie podmiotów publicznych III RP. Jego jednostki otrzymują przyznane prawem zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Cecha ta obok innych rodzajów samodzielności (kompetencyjnej, politycznej, finansowej) kwalifikuje daną społeczność lokalną lub regionalną. Przedmiotowe opracowanie jest próbą przedstawienia ram teoretycznych społeczności lokalnej opartych na aktualnym stanie prawnym, a następnie zanurzenie ich w konkretnej przestrzeni społecznej. W tym celu opisano praktykę wykonywania określonych zadań publicznych przez miasto Kalisz. Podejmowanie najważniejszych decyzji skutkujących zmianą sfery gospodarczej odbywało się bez udziału społeczności lokalnej. Prawne ich upodmiotowienie okazało się fikcją.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, decyzja w administracji samorządowej, demokracja bezpośrednia, społeczeństwo obywatelskie, tożsamość lokalna, władza samorządowa

* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an_kwiat@wp.pl.

Wprowadzenie

We współczesnym państwie demokratycznym wzrasta rola i znaczenie administracji publicznej, w tym również i innych podmiotów realizujących zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Ich aktywność towarzyszy człowiekowi przez całe jego życie, z coraz większą zmiennością i intensywnością realizowanych czynności. Są z tym związane istotne szanse poszerzenia na przykład praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, jak i powiększenia sfery świadczonych usług, większej dostępności oferowanych dóbr i tak dalej. Występują także zagrożenia, obserwuje się ograniczenia praw i wolności jednostki, zwiększają się uprawnienia dyskrecyjne urzędników wywodzące się coraz częściej z szarej strefy zależności między polityką i administracją, między interesem jednostkowym a interesem publicznym. Naprzeciw wszechwładnej administracji, która ma ogromne możliwości wyboru korzystnych dla siebie, a niekoniecznie przyjaznych dla ogółu rozwiązań, staje osoba fizyczna ze swoimi strachem i bezradnością ukrytych w iluzji prawnych instytucji. Nawet uczestnicząc w wyborach, wcale nie jest ona jakąś częścią podmiotu zbiorowego, który rekomenduje na stanowiska wójta czy radnego najlepszą z możliwych osób.

Administracje samorządowe, szczególnie gminne, świadczą usługi o najpowszechniejszym charakterze, przyznają różne dobra, udzielają i zwalniają ze świadczeń, działają w różnych innych rygorach restrykcyjnych, prohibicyjnych. Zakres samodzielności przyznanej polskim jednostkom samorządu terytorialnego jest o wiele większy aniżeli w przypadku ich odpowiedników we Francji, Niemczech czy wielu innych państwach. Praktyka ich funkcjonowania w III RP stawia jednak ciągle zasadne pytania dotyczące tego, czy jest to samodzielność mieszkańców albo tylko organów gminy, powiatu czy samorządowego województwa. W stopniu najogólniejszym ustawy „samorządowe” określają sposoby komunikacji administracji lokalnej i regionalnej ze społecznością, czy też kanały artykulacji potrzeb jednostkowych i ogółu. Nie przesądzają jednak o związaniu władzy samorządowej decyzjami danej wspólnoty w najważniejszych dla tej wspólnoty sprawach.

W praktyce organy jednostek polskiego samorządu terytorialnego mają możliwość upodmiotowienia jednostek lub/i grup społecznych, ale nie mają związanych z tym obowiązków określonych w stosownych normach kompetencyjnych. Jest to niezwykle ważne z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze – dla podmiotu prawa publicznego uprawnienie jest zazwyczaj obowiązkiem;

po drugie – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 roku określiła samorząd terytorialny jako prawną i faktyczną zdolność zbiorowości lokalnych do regulowania i zarządzania zgodnie z ustawami znaczną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność w interesie mieszkańców¹. Zapis ten, przyjęty przez polską Konstytucję i wchłonięty w normatywne ramy polskiego samorządu terytorialnego uzależnia wolę podejmowania decyzji przez mieszkańców danej wspólnoty od woli jej władarzy.

Administracja samorządowa działa w uwarunkowaniach prawnych, ale przecież także w konkretnej przestrzeni publicznej, której ramy wyznaczają kryteria ekonomiczne, socjologiczne, polityczne, organizacyjne. Podlega ona w stopniu o wiele większym aniżeli inne władze publiczne ciągłym zmianom² o charakterze centralizacyjnym i decentralizacyjnym, a także koncentracyjnym i dekoncentracyjnym; zmieniają się płaszczyzny oddziaływań kontrolnych i nadzorczych. Ważny jest także kontekst oddziaływania procesów globalizacyjnych. Przynoszą one nowego typu zadania do realizacji, potrzebę zaspokojenia nowego typu spraw społecznych, podwyższenia standardu świadczonych usług, lepszego zarządzania sprawami publicznymi, finansami, kadrami, powierzonym majątkiem. Za tymi oddziaływaniami idzie także ekspansja gospodarcza podmiotów ponadnarodowych, które mogą na przykład zdominować lokalną scenę społeczno-gospodarczą. Wystarczy sobie wyobrazić problemy gminy, gdy na przykład z jej terenu zostanie przeniesiony w inne strony zakład produkcyjny zatrudniający setki, a nawet tylko kilkadziesiąt osób.

W niniejszym opracowaniu skupiono się opisie prawnych uwarunkowań organizacji i funkcjonowania społeczności lokalnej. Autor przyjmuje następujące założenie: sprawność jako podstawowe kryterium oceny działań danego podmiotu w ramach teorii organizacji i zarządzania w odniesieniu do oceny działań jednostek samorządu terytorialnego powinna mieć inny charakter i nie powinna być ograniczana jedynie do badania wymogów, rygorów ergonomicznych. Nie powinna określać tylko na przykład problematyki wykonywania przydzielonych prawem zadań publicznych w kategoriach zaspokojenia potrzeb materialnych, chociaż jest to niezwykle ważne z punktu widzenia legalizmu działania i interesów odbiorcy pewnych usług czy świadczeń. Na więzi funkcjonalne istniejące we wspólnocie samorządowej nie wpływają w stopniu decydującym biurokratyczne

¹ DzU z 1994 roku, nr 124, poz. 607.

² A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych*, w: *Zarządzanie publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne*, red. O. Lissowski, „Zeszyt Naukowy PWSZ w Kaliszu” 2011, nr 23, s. 65–66.

sposoby działania pracy organu czy urzędu. Dlatego na przykład B. Dolnicki doskonałość administracji widzi w komplementarnym traktowaniu elementów sprawności i demokracji³.

Konsekwencją przyjęcia powyższego założenia jest sformułowanie następujących tez: po pierwsze – działania jednostek samorządu terytorialnego mają służyć fundamentalnym celom związanym przede wszystkim z zaspokajaniem interesów społeczności lokalnych i regionalnych. Jednak nie są one podmiotami gospodarczymi, w których podstawowe znaczenie mają kryteria o charakterze rynkowym. Ich działania powinny także sprzyjać budowaniu pewnego ładu demokratycznego umożliwiającego prawidłowy rozwój społeczności lokalnych i regionalnych. Po drugie – sprawność jako dominujące kryterium oceny działań gmin, powiatów i samorządowych województw nie ma większego znaczenia praktycznego, jeśli ład demokratyczny jest tylko iluzją, a grupy społeczne nie mają istotnego wpływu na rozstrzyganie o ważnych sprawach publicznych. Innymi słowy: reguły ekonomii czy gry politycznej są ważne o tyle, o ile zbiorowość społeczna głównie gminy, ale przecież także powiatu i samorządowego województwa jest społeczeństwem uczestniczącym, niezniechęcanym do społecznej aktywności⁴, a mieszkańiec gminy czy powiatu nie jest tylko petentem czy klientem, który wybiera określony towar w markecie i któremu prawa daje taka czy inna władza.

Udowodnienie powyższych tez w tak określonym procesie badawczym nie jest łatwe i wcale nie chodzi o to, aby formułować jakieś ostateczne, zwarte, klarowne wnioski. Chodzi raczej o to, aby otwierać nowe, czasem skomplikowane, prowokujące do zadawania trudnych pytań perspektywy badania społeczeństwa ewoluującego. Prowadzone rozważania są rozwinięciem tez zawartych w opracowaniu *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*⁵, ale uwaga autora została skierowana i na inne tory: ujęcie teoretyczne samorządu terytorialnego uzupełniono o kontekst empiryczny. Dla ukazania konkretnej praktyki wybrano badania niektórych form działalności administracji samorządowej miasta Kalisza.

³ B. Dolnicki, *Czynniki służąca sprawności działania administracji samorządowej*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Śląsk, Katowice 2010, s. 40.

⁴ S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 99, 102.

⁵ A. Kwiatkowski, *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne” 2012, nr 4.

Modele i pojęcie samorządu terytorialnego

Scentralizowany system PRL-u odbierał ludziom inicjatywę i poczucie odpowiedzialności. III RP otworzyła – jak się wydawało na fali wielkiego entuzjazmu „wiosny ludów” – inną przestrzeń publiczno-prawną dla organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych, roli i znaczenia podmiotów administrujących, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ich mieszkańiec miał mieć po 1989 roku stworzone warunki, aby interesować się sprawami publicznymi, uczestniczyć w sferze publicznej, zabierać głos w ważnych sprawach i aby jego głos był na tyle ważny, żeby znaczył w sferze podejmowanych decyzji dotyczących ogółu. Taki miał być zarys społeczeństwa obywatelskiego, o którym dyskutowano w środowiskach opozycyjnych jeszcze w realnym socjalizmie.

Model samorządu terytorialnego wprowadzony do praktyki ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej jest bezpośrednią realizacją postanowień okrągłego stołu, a następnie zapisów konstytucyjnych. Określiły go między innymi następujące zasady: unitarności, współdziałania władz, dialogu społecznego, pomocniczości (subsydiarności), poszanowania wolności i sprawiedliwości⁶. Gminy, powiaty i samorządowe województwa powstałe mocą ustaw⁷ nie są dawnymi organami państwowymi, lecz zupełnie nowymi podmiotami, którym mocą obowiązującego prawa przyznano i dalej się przyznaje (a także – co jest oczywiste – będzie się przyznawać, gdyż proces ten nie jest skończony) określone zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego określiła samorząd terytorialny jako prawną i faktyczną zdolność zbiorowości lokalnych do regulowania i zarządzania, zgodnie z ustawami, znaczną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. I taki też charakter mają polskie gminy, powiaty i samorządowe województwa. Stanowią one wspólnoty, mają osobowość prawną, działają na wybranym terytorium, a ich samodzielność, poddana nadzorowi weryfikacyjnemu, sprawowanemu jedynie według kryterium legalności, podlega ochronie prawnej.

⁶ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Morpol, Lublin 2000, s. 118 i n.

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm.

Reforma podziału terytorialnego – w założeniu – stwarzała warunki do budowy więzi lokalnych⁸, ukształtowania mechanizmów odpowiedzialności politycznej wybieralnych władz, większej przejrzystości jej działania, obywatelskiej kontroli administracji, a w tym – wydatków publicznych. Jak słusznie pisał J. Boć, celem reform jest przecież „jednoczesne ulepszenie sytuacji ludzi i państwa”⁹. Powołanie gminy, powiatu i samorządowego województwa miało umożliwić zbudowanie tożsamości lokalnej i regionalnej. Na poziomie dwóch pierwszych podmiotów stworzone zostały prawno-organizacyjne warunki do rozstrzygania ważnych problemów związanych z bieżącym administrowaniem i zarządzaniem, a na poziomie regionalnym – do rozwijania się mechanizmów rozwoju regionalnego. Wszystko to miało być przesłanką zwiększenia sprawności całej administracji publicznej, a na poziomie wspólnot lokalnych i regionalnych – administracji samorządowej. Zakładano, że w ten sposób ulegnie podwyższeniu jakość obsługi obywateli i w stopniu optymalnym będą rozwiązywane najważniejsze problemy życia zbiorowego i jednostkowego.

W jednym z dopuszczalnych ujęć samorządu terytorialnego ogół mieszkańców jego jednostek to wspólnoty polityczne. Uczestniczą oni w życiu społecznym gminy, powiatu i samorządowego województwa, sami decydują o swoich sprawach, a urzędnicy wykonują swoje obowiązki w poczuciu odpowiedzialności, służebności, misji¹⁰. Konstytucja RP z 1997 roku i ustawy „samorządowe” z 1990 roku i 1998 roku, a za tym literatura z zakresu nauki prawa administracyjnego ujęły jednostki samorządu terytorialnego jako zdecentralizowane formy administracji publicznej¹¹. Na poziomie gminy określają je „wspólnoty samorzą-

⁸ Bardzo często w literaturze socjologicznej czy prawnej pisze się o odbudowie więzi lokalnych. Trudno jednak dowodzić, iż przed 1950 rokiem, gdy skasowano samorząd terytorialny w Polsce, istniały więzi lokalne wskazujące na przykład na poczucie wspólnoty, szeroką działalność prospołeczną, aktywność jednostkową i tak dalej. Wydaje się, że zwrot „odbudowa” jest pewnym nadużyciem, gdyż wskazuje na restaurację tego co było, a na co przecież – że było – nie ma żadnego przekonywującego dowodu. Nie ma również dowodu na to, że i w międzywojniu było podobnie. Okazuje się, że legitymowanie złudzeń może sankcjonować to, co nierealne i nieweryfikowalne, ale niezbędne z punktu widzenia „nowej władzy” III RP.

⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 197.

¹⁰ T. Raburski, *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 77.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 169; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2000, s. 108.

dowe¹², na poziomie powiatu „lokalne wspólnoty samorządowe”¹³, a w samorządowym województwie „regionalne wspólnoty regionalne”. Ustawodawca nie definiuje i nie wyjaśnia tych pojęć, a w literaturze spotyka się raczej sceptyczne podejście do ich realnego bytu¹⁴. Interesującym tego przykładem są rozważania L. Habudy, który tłumaczy swój sceptycyzm między innymi brakiem zainteresowania reformą samorządową, negatywną opinią badanych respondentów co do zmian w życiu ich miejscowości po zmianach terytorialnych czy niską frekwencją wyborczą w wyborach samorządowych¹⁵.

Przyjmując znaczenie słownikowe, można stwierdzić, że wspólnota może „odznaczać się wspólnymi cechami, może to być wspólne posiadanie, użytkowanie czegoś, (...) wspólnota upodobań, dążeń, pragnień (...) to, co łączy, zespala: więź, spójnia”¹⁶. W przypadku wspólnoty w ujęciu socjologicznym ujawniają się takie jej cechy, jak istnienie jakichś wspólnych interesów, posiadanie pewnego stopnia świadomości społecznej ogółu, współuczestnictwo w życiu zbiorowym, zarządzanie wspólnym majątkiem, podejmowanie innych ważnych decyzji związanych z życiem społecznym, gospodarczym i politycznym.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „wspólnota” ma raczej charakter umowny, a nie dosłowny. Jak słusznie zauważa się w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego, jest to pojęcie „nieme, niemające żadnego znaczenia prawnego”¹⁷. Niektórzy traktują je jako „pewnego rodzaju hasło wywoławcze i ideologiczny symbol tego samorządu”¹⁸. Są tacy autorzy, którzy tłumaczą, iż ustawodawca, powołując wspólnotę samorządową, pragnął zdefiniować obowiązki decydentów samorządowych, uczynić ich odpowiedzialnymi przed mieszkańcami¹⁹. Podkreśla się także pewien charakter prognostyczny norm prawnych, określających istotę zbiorowości, tworzących polskie jednostki samorządu tery-

¹² Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 1.1.

¹³ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm., art. 1.1.

¹⁴ L. Habuda, *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 114.

¹⁵ Tamże, s. 115–116.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3: R–Ż, PWN, Warszawa 1981, s. 766–767.

¹⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 194.

¹⁸ J. Zimmermann, dz.cyt., s. 168.

¹⁹ W. Kisiel, *Konstytucyjne „wspólnot samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46.

torialnego. Głównym ich celem ma być przekształcenie tych zbiorowości w społeczności, świadome swoich celów i dążeń²⁰.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

Wydaje się, że spośród wielu kryteriów prawnych określających wspólnotę prawną te najważniejsze obejmują status prawny mieszkańców: ich miejsce, prawa i obowiązki, występowanie w różnych funkcjach: piastowanie danego urzędu, zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych czy osobach prawnych, uczestniczenie w wyborach, referendum, realizowanie różnych działań na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Kwalifikacja instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej jest uzupełnieniem powyższego statusu, ale dopiero ich konkretyzacja materialnoprawna okazuje się kamieniem węgielnym, probierzem aktywności w społeczeństwie obywatelskim²¹. Same jednak instytucje prawne niczego nie przesądzają, jeśli nie zanurzy się ich w konkretnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Analiza dogmatyczna wybranych instytucji prawnych, szczególnie w sferze prawa publicznego, jest obarczona istotnym błędem, gdy zderzy się je tylko na poziomie języka prawnego. Dopiero w konfrontacji z praktyką, na przykład w kontekście socjologicznym czy/i psychologicznym, widać, czy znaczą one cokolwiek dla administrowanego, czy też pozostają tylko iluzją, dla której rządzące elity zawsze znajdą legitymizację swoich działań – dla siebie i kosztem innych.

Organy jednostek samorządu terytorialnego są władzą, przy czym pojęcia tego używa się w znaczeniu ogólnym, między innymi dlatego, że mają prawne możliwości kształtowania sytuacji prawnych innych podmiotów za pomocą środków władczych, głównie określonych w aktach indywidualnych i generalnych. W literaturze coraz częściej podkreśla się zmiany w wykonywaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego przyznanych im prawem zadań i kompetencji, ich uzależnienie od stanu realizowanej polityki czy czynników ekonomicznych. Ale przecież i inne kwestie są ważne. Aksjologiczna pustka, w której coraz częściej zanurza się współczesny świat, wpływa na organizację i funkcjonowanie zarówno najwyższych władz państwowych, jak i samorządu terytorialnego czy innych zdecentralizowanych podmiotów. W preferowanym modelu konsumpcyjnego stylu życia ważna jest „przede wszystkim skuteczność w realizacji intere-

²⁰ T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 21.

²¹ A. Kwiatkowski, *Pęknięta przestrzeń...*, s. 146.

sów wąskiej grupy działaczy²², gdyż samorządy terytorialne zostały opanowane „siecią rzeczywistych powiązań i interesów”²³. Jak się przyjmuje, od 1992 roku, gdy zahamowano w Polsce proces budowy społeczeństwa obywatelskiego²⁴, następowała stopniowa elitaryzacja i oligarchizacja²⁵ elit samorządowych, czemu sprzyjało między innymi wzmocnienie organu wykonawczego w gminie, który nie ulega odwołaniu z mocy prawa w razie odwołania organu stanowiącego, jak również inne rozwiązania prawne. Padają stwierdzenia, że scena polityczna, w tym na poziomie samorządu terytorialnego, została opanowana przez „zręcznych graczy, mandarynów polskiej polityki”²⁶.

Sposoby wyłaniania radnych i sprawowania przez nich mandatów w III RP miały oczywiście zawsze charakter demokratyczny i co do tego nigdy nie było żadnych wątpliwości. W miarę jednak upływu lat przebiegały one pod coraz większym wpływem partii politycznych. To one decydowały o sposobie powoływania organów wykonawczych, o ordynacji wyborczej, pozbawieniu możliwości aktywnego udziału w komisjach rad gmin osób z zewnątrz i tak dalej. W samych radach gmin także szybko pojawiły się podziały polityczne. Społeczne komitety obywatelskie zaczęły działać jak partie polityczne, za czym poszły różnego rodzaju działania przy tworzeniu koalicji, reprezentacja interesów często o nieustalonej proveniencji. Wyrazem tego było obejmowanie stanowisk w samej radzie, eliminacja racji merytorycznych, „kupowanie” radnych w zamian za określone stanowiska i inne²⁷. To wszystko przyczynia się do powstawania „sieci rzeczywistych powiązań i interesów, a pytanie brzmi: nie z jakiej partii jesteś, ale skąd i od kogo”²⁸.

Badania socjologiczne nie postawiają żadnych złudzeń w tej mierze. W przeciągu lat 1993–2002 zwiększyła się liczba osób, które uważały, że radny reprezentuje interesy własne, kolegów, krewnych, a zmniejszyła się liczba tych, którzy sądzą, że ma na względzie interesy społeczne²⁹. W literaturze zwraca się

²² L. Habuda, dz.cyt., s. 101.

²³ Tamże.

²⁴ S. Michałowski, dz.cyt., s. 93.

²⁵ A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych...*

²⁶ A. Szahaj, *Solidarność polskich mandarynów*, „Polityka” 2000, nr 9, s. 28, podaje za: S. Michałowski, dz.cyt., s. 99.

²⁷ S. Michałowski, dz.cyt., s. 100–101.

²⁸ J. Paradowska, M. Janicki, M. Urbanek, *Mała nomenklatura*, „Polityka” 2002, nr 7, podaje za: S. Michałowski, dz.cyt., s. 101–102.

²⁹ A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1999–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002, s. 269.

też uwagę na to, iż lokalnym elitom zależy bardziej na władzy dla siebie niż dla społeczeństwa, a decentralizacja władzy wcale nie musi być tożsama z demokracją³⁰. Opisanym procesom sprzyjały między innymi manipulacje ordynacjami wyborczymi czy systemem podziałów mandatów³¹. Ten proces alienacji władzy jest obserwowalny i dzisiaj, z głębszą dynamiką i intensyfikacją, na różnych poziomach organizacyjnych państwa, a także w podmiotach ponadpaństwowych, na przykład w organach Unii Europejskiej. Rządzenie staje się domeną wtajemniczonych kadry urzędników, grup lobbystów i innych³² i wcale nie musi się odbywać dla określonych państw unijnych, ale ich kosztem.

Status prawny mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego

Aby mieszkańców gmin, powiatów i samorządowych województw uznać faktycznie za władze, to muszą one mieć – jak wskazano wyżej – odpowiednie instrumenty w postaci form demokracji bezpośredniej i pośredniej, powinny mieć możliwość udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących danej zbiorowości poprzez indywidualną aktywność, jak również za pośrednictwem różnych podmiotów, na przykład związków zawodowych, Kościołów, środków masowego przekazu³³.

Zakres praw i wolności jednostki oznaczonych w warstwie normatywnej wcale nie przesądza o jej potencjalnych możliwościach odnośnie do partycypacji w danej społeczności, jej tożsamości lokalnej. Sytuację prawną mieszkańca wyznacza na przykład możliwość wpływu na wykonywanie władzy samorządowej poprzez referendum. W praktyce jednak była ona, jak do tej pory, mało skutecznym instrumentem. Zbyt niską frekwencję w dotychczas odbytych w Polsce referendach lokalnych tłumaczy się niewiarą mieszkańców, że mogą cokolwiek zmienić³⁴. Jako przesłanki ich organizacji podaje się zazwyczaj te o charakterze politycznym, niezadowolenie z układów panujących w radzie będące skutkiem konfliktów interesów i inne³⁵.

³⁰ L. Habuda, dz.cyt., s. 121.

³¹ Tamże.

³² P. Zaremba, *Antydemokratyczny taniec*, „Rzeczpospolita” z 5 października 2012 roku.

³³ Piszę o tym bliżej: A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych...*, s. 70–71.

³⁴ T. Fuks, dz.cyt., s. 25.

³⁵ A.K. Piasecki, dz.cyt., s. 208–209.

Ustawodawca z instytucji konsultacji społecznych czyni raczej potencjalne narzędzie komunikowania się organów samorządowych ze społecznością. W praktyce, a przecież nie może być inaczej wobec braku jego związku „z pozostałymi regulami organizacji i funkcjonowania”³⁶, ta ważna instytucja więzi między członkami wspólnoty samorządowej stała się przejawem działania władzy dyskrecyjnej. Obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji społecznych ma charakter drugorzędny, wręcz marginalny.

Kolejne ważne instrumenty prawne kształtujące sytuację prawną mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego, wpływające na jego uczestnictwo lub nie w danej społeczności, to możliwość składania różnego typu inicjatyw obywatelskich, spotkania z władzami, udział w działalności podmiotów III sektora, aktywność lokalnych czy regionalnych środków masowego przekazu i inne. W. Kisiel zauważa, iż lokalny prawodawca „niezwykle rzadko przyznaje obywatelom (...) możliwości efektywnego włączania się do załatwiania spraw lokalnych”³⁷.

Na przekształcenia sytuacji prawnej jednostki w III RP miały niewątpliwie wpływ i inne czynniki. Jednostka zatomizowana, wykluczona z różnych względów z danej wspólnoty samorządowej, pozbawiona możliwości decydowania o jej najważniejszych sprawach zniechęca się do społecznej aktywności, nie uczestniczy w wyborach, nie interesuje się życiem społeczności. Pogłębianiu tych procesów, a zarazem koncentracji władzy, głównie w gminie, w rękach wąskiej, uprzywilejowanej elity sprzyjają przemiany kulturowe dokonujące się we współczesnym świecie. Współczesny człowiek zostaje wchłonięty przez postępującą za globalizacją segregację przestrzenną, separację, które sprzyjają wykluczeniu. Zdecydowana większość mieszkańców polskich gmin żyje obok lokalnych elit, na peryferiach gmin, w poczuciu braku bezpieczeństwa, głównie socjalnego, odczuwa coraz większą izolację, brak możliwości wpływu na swój i innych los³⁸. Politycyzacja samorządu terytorialnego powoduje powstanie coraz wyższych murów między miejscowymi elitami a pozostałą społecznością i między członkami tej społeczności. W literaturze podkreśla się w związku z tym szerszą alienację klasy politycznej przy jednoczesnym procesie tworzenia się „społeczeństwa wycofanego”³⁹.

³⁶ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 96.

³⁷ Tamże, s. 26.

³⁸ Tamże, s. 73.

³⁹ Tamże, s. 99.

Podsumowując tę część rozważań, należy zwrócić uwagę, iż praktyka ponad dwudziestu lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego zdevaluowała mit „wspólnoty lokalnej” i „regionalnej”. Dysponentem „władzy samorządowej” był i jest organ danej jednostki samorządu terytorialnego, instytucjonalna grupa nacisku, jaką jest administracja samorządowa, a ponadto inne, ukryte często ośrodki wpływu na proces decyzyjny. Opisane wyżej urzędnicy i instytucje prawne i towarzyszące III RP zmiany społeczne stały się trwałym fundamentem demokracji marginesów⁴⁰. Elity władzy samorządowej były sceptyczne lub niechętne „wszelkim zmianom instytucjonalnym, mającym na celu zwiększenie uczestnictwa obywateli w życiu politycznym wspólnoty lokalnej” w obawie przed kontrolą społeczną ich działań. Wobec alienacji klasy politycznej staje bezradne, niezdolne do organizacji, wyrzucone poza margines życia lokalnego „społeczeństwo wycofane”.

W tych warunkach trudno mówić o dialogu społecznym między mieszkańcami danej wspólnoty a jej włodarzami. Nawet tam, gdzie są instytucjonalno-prawne ramy dla niego (na przykład obligatoryjne konsultacje społeczne), w nieokreślonej zmienności praktyki uprawianych polityk, częściej dominacji interesu prywatnego nad publicznym, wpływ mieszkańców na bieg spraw publicznych może mieć charakter pozorny. W literaturze politologicznej te słabości demokracji polskiej ukazują się w kontekście braków tradycji społeczeństwa obywatelskiego, ubóstwa materialnego wielu środowisk, ciężenia praktyki PRL-u i tak dalej. Czy nie jest to jednak zbyt daleko idące uproszczenie, kamuflujące obecną praktykę? Czy nie jest to raczej wynikiem niewiedzy co do miejsca, istoty, celu i funkcji jednostek samorządu terytorialnego w obrębie innych władz publicznych? Gminy, powiaty i samorządy regionalne to wspólnoty polityczne, których samodzielność wyznacza możliwość działania „demosu”, a nie kompetencje ich organów. Uznawany za jednego z twórców reformy samorządowej prof. J. Reguński uważa, że należałoby zabronić przeprowadzania referendów „odwoławczych”, gdyż są one „porażką lokalnej społeczności, która nie była w stanie dobrze wybrać przedstawicieli”⁴¹. Świadczy to o instrumentalnym traktowaniu samorządu terytorialnego, o jego funkcji służebnej wobec realizowanej polityki. I nie to jest najważniejsze. Jeśli taką opinię wyraża doradca prezydenta RP, człowiek, który uczestniczył w kreowaniu ustaw „samorządowych” z 1990

⁴⁰ J. Jakubowski, *Warunki wstępne demokracji*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007, s. 32.

⁴¹ Wywiad z Jerzym Reguńskim, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11–13 października 2013 roku.

roku, to należałoby spytać, czy budowanie w tamtych czasach samorządu terytorialnego nie zaczynało się od dymu z komina.

Jednostki samorządu terytorialnego a administracja publiczna

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią administracji publicznej. Na gruncie nauki prawa administracyjnego do jej cech zalicza się między innymi działanie w imieniu państwa i na jego rachunek, posiadanie tak zwanego władztwa administracyjnego, występującego w różnych kategoriach, działanie w interesie publicznym (gminy, powiatu, samorządowego województwa) w sposób ciągły i celowy, oparcie pracy na zawodowym personelu (kadrze urzędniczej), organizowanie życia na danym terenie⁴². Podkreśla się, że administracja publiczna w państwie prawa opiera się między innymi na następujących podstawowych zasadach: związanie prawem powszechnie obowiązującym całej jej działalności i jej wykonawczy charakter, poddanie jej kontroli niezawisłego sądu, odpowiedzialność prawna osób wykonujących dane czynności⁴³.

Sam termin „organizacja” wywodzi się z greckiego słowa „organizo” i z łacińskiego „organisatio”, oznaczających podporządkowanie całości. Spośród wielu jego znaczeń wskazać na następujący: jest to grupa ludzi zjednoczonych wspólnym planem, programem działania. Współpracują oni ze sobą „w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów”.

Cele działania gminy, powiatu i samorządowego województwa wynikają z ich szczególnej roli nie tylko w państwie, ale i społeczeństwie. Są ważnym segmentem demokratycznego państwa prawnego, mają przyczyniać się do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wpływać na „modernizację gospodarczą, społeczną i polityczną (...) w warunkach integracji europejskiej”⁴⁴. Wynikają oczywiście z norm prawnych, kształtowanych przede wszystkim na szczeblu centralnym, ale przecież na ich formę mają przecież wpływać – przynajmniej, gdy weźmie się pod uwagę zapisy normatywne – dane społeczności lokalne i regionalne (ich oczekiwania, pragnienia, interesy).

⁴² J. Zimmermann, dz.cyt., s. 29–32; *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 32–40.

⁴³ *Administracja publiczna...*, s. 33.

⁴⁴ M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski, w: Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, s. 9.

Oczywiście, podobnie jak i w innych organizacjach, wyróżnić można tutaj cele główne, które obejmują zaspokojenie potrzeb społecznych, na przykład określonych w art. 6 i 7 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Na gruncie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – obok interesów publicznych – zaspokajane są różne cele, niekoniecznie związane z dyskusyjnym i kontrowersyjnym na gruncie nauki prawem administracyjnym interesem publicznym (społecznym), wyodrębnianym jako lokalny i regionalny, ale także przecież zawodowy⁴⁵, danego zrzeszenia czy też grupy (partii politycznej, stowarzyszenia), która zdobyła władzę, i tak dalej. Można więc mówić o celach związanych z obsadzeniem stanowisk w spółkach z udziałem gminy ludźmi, którzy wywodzą się z rządzącego ugrupowania, związanych z doraźną aktywnością jednostek nastawionych na zwycięstwo w wyborach. Ważne są także różne cele uboczne, na przykład popieranie stowarzyszeń w ich działalności, promowanie pewnych działań kulturalnych, zdrowotnych czy oświatowych.

Jednostki samorządu terytorialnego działają dzisiaj w przestrzeni mocno konkurencyjnej. Wobec szczupłości posiadanych środków finansowych muszą pozyskiwać inwestorów krajowych i zagranicznych, walczyć o dostęp do rynku zbytu, środków finansowych w ogóle i tak dalej. W związku z tym można – choćby w działalności inwestycyjnej – wyróżnić, podobnie jak i w strukturach gospodarczych, cele strategiczne, taktyczne czy operacyjne i budować wokół nich konkretne, skomplikowane czasami plany. W codziennym wykonywaniu zadań o charakterze regulacyjnym czy reglamentacyjnym cele powołania danej komórki, referatu czy wydziału podporządkowane są generalnie wykonywaniu danej grupy aktów prawnych. Natomiast w tejże wspomnianej wyżej skomplikowanej działalności gospodarczej czy inwestycyjnej powołanie danego podmiotu, jego organizacja, podział pracy wymagają często precyzyjnego określenia celu, na przykład ściągnięcie międzynarodowej korporacji do gminy, określenia celów związanych z doradztwem i tak dalej. I nietrudno sobie wyobrazić, że tym wszystkim zabiegom towarzyszyć będzie pewien kamuflaż, na przykład ukrywanie prowadzonych działań przed konkurencją (inną gminą, innym państwem).

Problematyka sprawności działania podmiotów administrujących jest przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i innych. Sprawność jako kategoria prakseologiczna może być definiowana za pomocą następujących cech: skuteczności, ekonomiczności, gospodarności i korzystności działania. Przykładając te kryteria do działań admi-

⁴⁵ J. Zimmermann, dz.cyt., s. 263–264

nistracji publicznej, można po prostu stwierdzić, że dane działanie w zakresie realizacji funkcji policyjnych czy reglamentacyjnych będzie wówczas sprawne, gdy zgodnie z prawem zaspokojone zostaną potrzeby społeczne. Oczywiście, gdy w rozstrzygnięciu danej sprawy organ czy/i urząd wykorzysta wszystkie dostępne instrumenty prawne wpływające nie tylko na osiągnięcie stanu wymiernego ekonomicznie, ale także z punktu widzenia tożsamości wspólnoty społecznej, jej upodmiotowienia, wówczas – jak się wydaje – będzie można powiedzieć o skuteczności działań i ich pełnej demokratyzacji. Tylko wówczas można mówić o zachowaniu w obrębie danej wspólnoty aksjologicznej integralności w możliwie najwyższym stopniu, bo przecież jednostka nie jest dla gminy czy powiatu, ale one dla niej.

Jedną z ważnych podstaw zaistnienia lub nie tejże integralności jest sposób podejmowania decyzji przez uprawnione podmioty. Decyzja w administracji samorządowej, jak i całej administracji publicznej, jest aktywnością kształtującą rzeczywistość społeczną. Podejmujący ją ma określone możliwości wyboru, działa w pewnej sytuacji, którą kształtują czynniki psychologiczne, socjologiczne i inne. Ważna jest presja społeczna, uwzględnienie interesów różnych grup społecznych i tak dalej. Zazwyczaj decyzja taka nie ma charakteru programowego. Trudno oszacować następstwa jej podjęcia lub zaniechania, co pozwala mówić nie o pewności, ale o ryzyku i niepewności. Przyjmuje się, że ryzyko następuje wówczas, gdy decydent może przyjąć „na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia prawdopodobieństwo zajścia określonych zdarzeń”. Niepewność z tym związana eliminuje, pozbawia działania cech racjonalności. Dlatego proces decyzyjny w administracji samorządowej winien uwzględniać między innymi obserwację wyników, ocenę możliwych rozwiązań, wpływ zaistniałych skutków/zdarzeń/procesów na tożsamość lokalną. Jest on integralnym składnikiem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Jeden z ważnych problemów polskiej decentralizacji to związek powyższych składników prakseologicznych z prawnymi i faktycznymi aspektami samodzielności finansowej, majątkowej, organizacyjnej czy kompetencyjnej jednostki samorządu terytorialnego. W żywiołowym strumieniu działań globalizacyjnych polska gmina czy powiat mogą tyle, ile wynika z treści prawa. Prawo natomiast jest skutkiem realizacji polityki danej partii politycznej, która sprawuje władzę. Na prawo i politykę wpływają decyzje podejmowane poza granicami Polski – w organach Unii Europejskiej. Działalność tychże poddana jest naciskom rynków kapitałowych, banków, monopoli, ponadnarodowych koncernów o cha-

rakterze globalnym. I jeśli na przykład – jak okaże się niżej – w stutysięcznym mieście rozwinię działalność kilkanaście zachodnich sieci wielkoprzemysłowych (na przykład Lidl, Biedronka, Tesco), powstaną wielkie galerie, a działalność produkcyjną otworzą zachodnie firmy, to w konsekwencji samodzielność miasta w wyżej wskazanych parametrach prawnych okaże się fikcją. Środki Unii Europejskiej niekoniecznie zostaną wykorzystane na cele związane z rozwojem lokalnej czy regionalnej wspólnoty. W pewnej części wrócą w postaci pieniędzy zamienionych na towary z państw zachodnich i będą źródłem bogactwa ich mieszkańców, a niekoniecznie mieszkańców danego miasta.

Jest to być może zbyt mocna teza, ale przecież zupełnie uprawniona. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza wprawdzie autonomii, gdyż nie to jest celem działań decentralizacyjnych. Ale ich celem nie jest również ograniczanie możliwości samodzielnego zarządzania składnikami majątkowymi, finansowymi czy kadrowymi przez dany podmiot publicznoprawny. Czyż jednak idee decentralizacji, zastygłe w pewnej przebrzmiałej skorupie czasu, w określonych rygorach doktrynalnych, mogą ostać się wobec naporu tak zmiennych czynników społeczno-politycznych i gospodarczych, jakie miały miejsce w III RP, wobec żywiołu dominujących państw UE? Erozję samodzielności polskiej gminy czy powiatu widać najlepiej w stopniowym ich uzależnieniu od polityki rządzących partii politycznych: są one niedofinansowane, obciążane zadaniami, ograniczane środkami prawnymi w wyborze określonej decyzji i tak dalej.

Samorząd kaliski

Spośród wielu elementów obserwowanej praktyki samorządu kaliskiego wybrano tylko te, które – zdaniem autora – miały istotne konsekwencje społeczno-gospodarcze i polityczne. Ujęcie bardziej kompleksowe wymagałoby zastosowania innej formuły aniżeli forma artykułu. W ciągu ostatnich lat podejmowano decyzje obejmujące budowę ważnych linii komunikacyjnych, prowadzono procesy prywatyzacyjne w sferze oświaty a także – jak ostatnio od roku 2011 – przedsięwzięto budzące dosyć duże emocje czynności odnośnie do budowy polderów zalewowych. Prowadzono szereg działań kulturalnych, z zakresu promocji miasta, rozwijano współpracę z podmiotami sektora non profit, prowadzono politykę mieszkaniową, rodzinną, ze sfery ochrony zdrowia i tak dalej. Nie analizowano powyższej problematyki, aczkolwiek konsekwencje tych wszystkich działań miały i mają istotny wpływ na życie mieszkańca Kalisza.

Ogromne znaczenie dla społeczności lokalnej mają wybory samorządowe i im poświęcono uwagę. Następnie skupiono się na przybliżeniu działań dotyczących procesu wprowadzania w centralne miejsca Kalisza wielkich obiektów handlowych i były ku temu dwie co najmniej przyczyny. Po pierwsze, działania te kontynuowano, mimo że po otwarciu pierwszego obiektu (Galeria Tęcza) były już widoczne istotne zmiany w handlowo-usługowej sieci w centrum Kalisza. Po drugie, w wielu miastach Polski, jak do tej pory (inaczej niż w innych państwach Unii Europejskiej), obiekty takie zostały umiejscowione w centrach miast. Nie towarzyszyło temu inicjowanie konsultacji społecznych, nie opracowywano prognoz skutków tych obiektów dla bytu mniejszych obiektów handlowych i usługowych, nie badano, jak zmieni to status społeczny szeregu grup, mieszkańców śródmieścia, lokalnych producentów odzieży i innych wyrobów i innych⁴⁶.

Nie ulega wątpliwości, że same wybory są najbardziej demokratycznym sposobem wyłaniania przedstawicieli podmiotów władzy publicznej. Są także niezmiernie ważne z punktu widzenia oceny zachowań mieszkańców w przestrzeni publicznej. Jeśli chodzi o uczestnictwo w wyborach samorządowych, które mają na celu powołanie organów stanowiących i wykonawczych, nie ma istotnych różnic między Kaliszem a innymi gminami regionu wielkopolskiego, jak również innymi obszarami Polski. 27 maja 1990 roku frekwencja wyborcza w Polsce była w granicach od 40,28 do 43,56% w zależności od wielkości gminy⁴⁷. W kolejnych elekcjach samorządach w latach 1994, 1998, 2002, 2006 i 2010 nie występowały w tej mierze istotne zmiany.

W wyborach do Rady Miejskiej Kalisza w 2002 roku na ugrupowania lokalne oddano 18 863 głosy (67,10% ważnie oddanych głosów), co dało 13 mandatów (52% mandatów), a na partie polityczne – 9247 głosów (32,9% ważnie oddanych głosów), co dało 12 mandatów (48% mandatów). W wyborach tych brało udział 11 komitetów wyborczych, z których tylko dwa były komitetami wyborczymi partii politycznych⁴⁸ i ta struktura nie odbiega od danych ogólnopolskich. Łącznie głosowało 28 110 mieszkańców Kalisza.

⁴⁶ Interesujące uwagi: B. Słomińska, *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 34–41.

⁴⁷ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31 maja 1990 roku.

⁴⁸ Dane Państwowe Komisji Wyborczej, podaje za: A. Ptak, *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, Poznań–Kalisz 2011, <https://repozytorium.amu.edu.pl>, s. 28 i n. (12.03.2015).

Pierwsze bezpośrednie wybory prezydenta przez mieszkańców wygrał reprezentant lokalnego komitetu wyborczego (spośród 9 kandydatów). W wyborach z 2006 roku ugrupowania lokalne otrzymały 16 123 głosy (13 mandatów), a partie polityczne – 18 551 głosów (12 mandatów)⁴⁹. Samorządny Kalisz, będący politycznym zapleczem urzędującego prezydenta, zdobył 6 mandatów, czyli trzykrotnie więcej niż w wyborach z 2002 roku⁵⁰. Łącznie głosowało 34 674 mieszkańców Kalisza, czyli o 6 564 więcej niż w wyborach w 2002 roku, a frekwencja wyniosła 42,26%⁵¹. Wybory prezydenckie były konsekwencją zwiększenia rangi ugrupowań lokalnych w wyborach samorządowych. Wywodzący się ze stowarzyszenia Samorządny Kalisz J. Pęcherz w 2002 roku w I turze miał ponad 5 500 głosów, a w wyborach w 2006 roku ponad 20 000, przy czym ponad 70% głosów zdobył poza własnym zapleczem politycznym⁵². Pokonał z dość dużą przewagą kandydatów wywodzących się z ugrupowań partyjnych.

W rywalizacji wyborczej w 2006 roku (9 komitetów wyborczych) wystąpiły w Kaliszu partie polityczne, koalicje partii politycznych oraz lokalne komitety wyborcze powstałe na bazie stowarzyszeń czy innych organizacji społecznych. Na 25 miejsc wystawiono 410 kandydatów, czyli 16,4 na jedno miejsce w radzie miejskiej. Trzy ugrupowania lokale (Wszystko dla Kalisza i Samorządny Kalisz i Kaliska Inicjatywa Obywatelska) i PO zarejestrowały maksymalną liczbę kandydatów w każdym okręgu wyborczym⁵³.

W wyborach w 2010 roku do Rady Miejskiej Kalisza frekwencja wyniosła 41,72%. Trzy partyjne komitety wyborcze zgłosiły 149 kandydatów i otrzymały 15 mandatów (57,30% głosów). Cztery lokalne komitety wyborcze zgłosiły 155 kandydatów i otrzymały 10 mandatów (42,70% głosów). Natomiast w wyborach na prezydenta na dwóch kandydatów, wychodzących się z partii politycznych (PO i PIS), oddano 36,67% głosów), natomiast na kandydata zaprezentowanego przez wymieniony już lokalny komitet (Samorządny Kalisz) oddano 50,98%⁵⁴.

Zupełnie inny charakter miało uczestnictwo mieszkańców w wyborach do rad osiedlowych i sołeckich. W 2011 roku w wyborach do rad osiedlowych i sołeckich na ponad 80 000 uprawnionych do urn wyborczych przystąpiło 1665 osób, a głosy oddało 1583 osoby. Stanowi to niecałe 2% ogółu uprawnionych

⁴⁹ A. Ptak, dz.cyt., s. 98.

⁵⁰ Tamże, s. 103.

⁵¹ Tamże, s. 96.

⁵² Tamże, s. 114–115.

⁵³ Tamże, s. 49, 53.

⁵⁴ Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

do wyborów. *Quorum* było tylko na dwóch osiedlach, a na jednym z nich, jak zauważył radny Rady Miejskiej Kalisza, „doszło do wyborów dlatego, że zebrali się mieszkańcy dwóch ulic, którzy od dawna nie mogą doczekać się remontu drogi i postanowili zmienić radę”⁵⁵. Do niektórych rad wybory odbywały się w dwóch turach, a do niektórych – po nieudanym pierwszym zebraniu – w innym terminie⁵⁶. Jak przy tej okazji zauważył prezydent miasta Kalisza, „aktywność obywatelska w mieście jest żadna”⁵⁷.

Jak już wspomniano, sprawą o istotnych konsekwencjach społeczno-gospodarczych była i jest nadal kwestia budowy w niedalekiej odległości od centrum Kalisza obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 metrów kwadratowych. W zmianach studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dla SDH Tęcza, okolic dworca PKP oraz terenów znajdujących się przy ulicy Młynarskiej (wszystkie miejsca w centrum lub nieopodal) przewidziano zmiany polegające na przekształceniu tych terenów pod budowę wielko-objektowych podmiotów handlowych i usługowych.

Zgoda na budowę Galerii Tęcza mogła oznaczać likwidację znajdującego się w pobliżu targowiska. W grudniu 2008 roku Kaliska Inicjatywa Obywatelska przedłożyła pismo do prezydenta miasta Kalisza, prosząc o odpowiedź na pytanie dotyczące między innymi oddziaływania przyszłego supermarketu na otoczenie. Pomimo burzliwej dyskusji nad projektem budowy galerii w trakcie spotkania, które odbyło się 9 lipca 2009 roku, a także pomimo dużego zainteresowania tą sprawą ze strony przedstawicieli drobnego handlu i usług, nie było żadnej odpowiedzi. Na spotkaniu tym, jak relacjonowała lokalna prasa⁵⁸, przedstawiano obawy co do samej budowy supermarketu w centrum miasta, jak i ewentualnej likwidacji targowiska, na którym miał powstać plac parkingowy. Pytano, co stanie się z placówkami handlowymi w centrum miasta i podawano przykłady innych miast, w których mały handel w podobnych sytuacjach zamarł. Strach ten – według przedstawicieli Urzędu Miasta w Kaliszu obecnych na tym spotkaniu – był bezzasadny. Supermarket miał mieścić się „w zupełnie innym segmencie domów towarowych i zapewne nie będzie stanowił zagrożenia dla drobnych kupców”⁵⁹.

⁵⁵ A. Kurzyński, *Na osiedlach mają demokrację ... „gdzieś”*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 139.

⁵⁶ Obliczenia własne na podstawie protokołów wyborczych.

⁵⁷ A. Kurzyński, *Na osiedlach...*

⁵⁸ K. Ścisły, *To będzie katastrofa*, „7 Dni Kalisza” z 15 lipca 2009 roku.

⁵⁹ Tamże.

Na jednym z posiedzeń Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miejskiej, 24 sierpnia 2009 roku, 8 głosami radnych (1 osoba nie brała udziału w głosowaniu) przychylnie zaopiniowano działania zmierzające do wydania decyzji o budowie Galerii Tęcza. Otwarto ją końcem października 2011 roku. Znalazło w niej miejsce 80 sklepów i punktów usługowych, kino, podziemny parking. Przygotowywano pracę dla około 800 osób⁶⁰. Jednocześnie powstał problem zagospodarowania terenu przed nowo powstałą galerią, czyli wyprowadzenie targowiska, co oprotestowało wcześniej około 6000 osób. Z handlu na nim żyje, jak się liczy, około 1000 osób – kupcy i ich rodziny⁶¹. Niedługo później Galeria Tęcza została sprzedana amerykańskiemu funduszowi inwestycyjnemu⁶², który – jak spekulują dziennikarze – jest zainteresowany budową na miejscu targowiska parkingu i hotelu⁶³.

Mimo iż władze miasta zapewniały (także i później, wydając zgodę na budowę kolejnych opisanych niżej inwestycji), iż otwarcie i funkcjonowanie Galerii Tęcza nie będzie miało wpływu na drobny handel – stało się inaczej. W centralnych miejscach Kalisza w wielu lokalach zaprzestano w ogóle działalności handlowej i usługowej. Podobne sytuacje nastąpiły i w innych polskich miastach, w których ośrodkami handlu i działań o charakterze rozrywkowym stały się centra handlowe⁶⁴. Jeśli chodzi o bezpośrednie konsekwencje ekonomiczne, w Kaliszu musiano zadowolić się minimalną stawką za wynajem lokali użytkowych będących w jego dyspozycji. Nawet w przypadku tych, które usytuowane są w najbardziej atrakcyjnych miejscach miasta (na przykład Główny Rynek), stawka wylicytowana przekracza zaledwie o złotówkę lub kilka złotych stawkę wywoławczą⁶⁵. Zarządzeniem Prezydenta Miasta z 23 grudnia 2011 roku obniżono stawki czynszu w lokalach użytkowych, a finansowe skutki tego to wielotysięczne comiesięczne straty dla budżetu miasta. W korespondencji jednego z radnych z prezydentem Kalisza pojawia się w związku z tym temat upadku lokalnego handlu, który nie ma wielkich szans w starciu z potężnymi obiektami⁶⁶.

⁶⁰ A. Kurzyński, *Już wkrótce zaproszą nas do Galerii Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 150.

⁶¹ D. Kubiak, *Kupcy sprzed Tęczy mają swój własny plan*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 164.

⁶² *Amerykanie kupują Galerię Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 17.

⁶³ A. Kurzyński, *Zamiast targowiska będzie parking*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 200.

⁶⁴ M. Zybura, *Pocztówka z Kalisza: banki i puste lokale*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 204.

⁶⁵ D. Kubiak, *Ceny lokali niskie jak nigdy*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 191.

⁶⁶ R. Kordes, *Kalisz zamiera, władza ma się dobrze*, „Życie Kalisza” 2012, nr 30.

Mimo tych negatywnych konsekwencji dla drobnego handlu i usług radni wymienionej wyżej komisji pozytywnie zaopiniowali projekt uchwały w sprawie stwierdzenia zgodności projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Tereny Przydworcowe II z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – Tereny Przydworcowe II, w którym przedmiotowy teren został przeznaczony na obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 metrów kwadratowych. Zmiana przeznaczenia terenu z produkcyjnego na handlowy i powstanie nowego obiektu miało, jak to określił jeden z wysokich urzędników Ratusza, przyczynić się do wzrostu konkurencji. Obecny na posiedzeniu komisji jeden z przedstawicieli kupców kaliskich pytał radnych, dlaczego „wszystko robi się pod konkretnego człowieka”, a następnie skonstatował, iż „radni reprezentują swoich wyborców, powinni wiedzieć, że dzieje się coś niedobrego w mieście”⁶⁷. W czerwcu 2011 roku ruszyła budowa czterokondygnacyjnego, największego obiektu handlowo-usługowo-rozrywkowego w Południowej Wielkopolsce o powierzchni całkowitej 33 tysiące metrów kwadratowych ze 140 sklepami, punktami usługowymi, kawiarniami i restauracjami⁶⁸. Ów obiekt, czyli Galeria Amber, miał przyczynić się do wzrostu konkurencji, jak to widzieli urzędnicy kaliskiego Ratusza, jednak bezpośrednio, zauważalną konsekwencją było likwidowanie działalności handlowej w centrum miasta.

Niedługo potem firma Antan Development wystąpiła o zgodę na budowę kolejnej galerii – Calisia – na działce o powierzchni ponad 22 tysięcy metrów kwadratowych położonej również o kilka przystanków autobusowych od centrum miasta, w otoczeniu gęstej zabudowy mieszkalnej, usługowej i tym podobnej. Zachowano wszelkie procedury, jakie obowiązują w sprawach ubiegania się o wydanie stosownej decyzji. Firma zgłosiła wniosek o dokonanie zmian w ustaleniach obowiązującego Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Serbinowska-Młynarska II. Teren ten był do tej pory przeznaczony na inwestycje pod rekreację i wypoczynek, a w 2007 roku już raz zmieniono plan i dopuszczono budowę obiektu handlowego i usługowego do 2000 metrów kwadratowych.

Wpłynęły protesty przedstawicieli handlowców oraz rady osiedla. Na posiedzeniu Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miasta Kalisza 22 marca 2010 roku radnych interesowały tylko koszty zmiany planu oraz ewentualnego

⁶⁷ Dane z Protokołu posiedzenia Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miejskiej w Kaliszu z 24 sierpnia 2009 roku.

⁶⁸ D. Kubiak, *Tysiące osób walczy o pracę w dwóch galeriach*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 35, A. Kurzyński, *Handlowy gigant*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 303.

offsetu. 8 radnych poparło wnioski o zmianę planu, a 2 wstrzymało się od głosu. Nie rozpatrywano protestów, nie analizowano ewentualnych konsekwencji wprowadzenia w centralne miejsce Kalisza kolejnego supermarketu.

Decyzją z 14 czerwca 2012 roku prezydent zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę centrum handlowo-usługowego wraz z parkingiem i infrastrukturą towarzyszącą. W miejscu zaplanowanego basenu ma powstać Galeria Calisia. Decyzję tę oprotestowali między innymi spółdzielnia mieszkaniowa i właściciele niektórych sąsiadujących z przyszłą inwestycją właścicielami domów jednorodzinnych, których w ogóle nie powiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego.

W Strategii rozwoju Kalisza na lata 2004–2012 wskazano, iż w rozwoju Kalisza należy wykorzystać i wzmacniać między innymi przedsiębiorczość oraz zaangażowanie mieszkańców. Zwrócono uwagę na budowę „kanałów komunikowania się” podmiotów, działających w mieście, a szczególnie władz z mieszkańcami. Podkreślono, iż jest to „ważne narzędzie wzmacniania więzi społecznych i tożsamości mieszkańców z miastem oraz akceptacji społecznej dla działań władz lokalnych”. Opisano służące temu narzędzia. Składają się na nie takie zadania, jak wspieranie samoorganizacji społecznej, podejmowanie działań integrujących, jak na przykład organizowanie konkursów, zabaw, stworzenie centrum inicjatyw obywatelskich, edukacja regionalna w szkołach i uatrakcyjnienie regionalnych konkursów wiedzy o Kaliszu. Spodziewane efekty tych działań to wzmocnienie lokalnego patriotyzmu, więzi społecznych, identyfikacji mieszkańców z miastem, rozwoju inicjatyw podmiotów pozarządowych.

Powyższej przywołany dokument był jednym ze źródeł powstałego następnie Planu rozwoju lokalnego miasta Kalisza na lata 2006–2013, zatwierdzonego uchwałą nr XLVIII/713/2006 Rady Miejskiej Kalisza z 29 czerwca 2006 roku. Jego autorami byli „przedstawiciele władzy (prezydent, radni) oraz specjaliści z poszczególnych wydziałów UM”. Wskazano w nim podstawowy cel działania samorządu terytorialnego, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju lokalnego, co prowadzi do poprawy jakości życia lokalnej społeczności, optymalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, który ma na celu stworzenie możliwie jak najlepszych warunków życia mieszkańców Kalisza. W diagnozie stanu obecnego, będącej podstawą dalszych badań, formułowania wniosków i zaleceń, ujęto sytuację demograficzną, stan infrastruktury i tak dalej, czyli wszelkie dostępne zmysłami problemy życia materialnego ludności. Nie zwrócono uwagi na stan świadomości społecznej, partycypację społeczną w podejmowaniu decyzji doty-

czących ogółu czy inne sposoby wpływu mieszkańców na życie Kalisza. Omawiając warunki i jakość życia mieszkańców Kalisza, również nie omówiono tych zagadnień. Zakreślono je jedynie wokół potrzeb rekreacyjnych i zdrowotnych. Wydaje się, że Strategia, jak i Program ujmują mieszkańca Kalisza jako konsumentów, petentów, nie uwzględniając pewnego specyficznego charakteru, którą tworzy, czy też ma tworzyć wspólnota lokalna. Są przy tym odległe od rozumienia podmiotu samorządu terytorialnego, którym są mieszkańcy, a nie instytucje partycypujące w stworzeniu tych dokumentów czy establishment ukryty za fasadą demokratycznych iluzji.

Mieszkańcy Wielkopolski – jak podkreśla się w badaniach – cechują się praktycyzmem, rzeczowością w sferze politycznej, a w codziennych działaniach praworządnością, legalizmem⁶⁹. Wielkopolska na tle innych regionów Polski wyróżnia się wyższą frekwencją wyborczą, rozwojem samorządności, obserwuje się tutaj dążenie do większego wpływu mieszkańców na sprawy lokalne, ich zainteresowanie działalnością samorządu lokalnego⁷⁰.

Czy i w jakiej mierze można odnieść powyższe oceny do społeczności kalińskiej, biorąc pod uwagę tylko wskazane wyżej konteksty działań administracji samorządowej i zachowania mieszkańców? Jeśli chodzi o sam fakt uczestnictwa w wyborach, nie odbiega on od podobnych w tego typu sytuacjach zachowań mieszkańców innych regionów Wielkopolski, a także całej Polski. Brak istotnej aktywności społecznej był widoczny w wyborach do rad osiedlowych i sołectkich, które to organy są przecież najniższym, ale niezwykle istotnym poziomem uczestniczenia w sprawowaniu władzy samorządowej.

Truizmem jest stwierdzenie, iż zarządzanie na poziomie samorządu terytorialnego wymaga silnego wsparcia ze strony doradców, ekspertów i społeczeństwa w konsultacjach społecznych. W Kaliszu w opisanych sytuacjach tak nie było. Nie zauważono prób włączania do procesu decyzyjnego przedstawicieli grup interesu czy/i innych środowisk opiniotwórczych. Nie było widać zaangażowania radnych i przedstawicieli partyjnych i lokalnych komitetów społecznych, które z tak ogromnym wysiłkiem organizacyjnym i finansowym walczyły o mandaty radnych i urząd prezydenta. Jedynym podmiotem, który brał aktywniejszy udział w przedstawianiu opisywanych wydarzeń, była społeczność miejscowego

⁶⁹ R. Cichocki, K. Podemski, *Miasto w świadomości swoich mieszkańców*, Poznań 1999, podaje za: A. Ptak, dz.cyt., s. 24.

⁷⁰ A. Ptak, dz.cyt., s. 25.

kupiectwa oraz środki masowego przekazu. Jednak rola tych ostatnich w ewoluującej demokracji lokalnej nie ma w Polsce większego znaczenia.

Konsekwencje ekonomiczne podjętych w opisanych sprawach decyzji można w jakiś sposób wyliczyć, na przykład w postaci utraty wpływu pieniędzy do budżetu miasta z tytułu czynszów. Trudno jednak oszacować wielkość środków finansowych związanych z tym, że sprzedaż Galerii Tęcza zagranicznemu amerykańskiemu inwestorowi umożliwi transfer środków finansowych poza granice gminy. Podobnie może się stać z nowymi galeriami. Przed powstaniem jakiegś inwestycji bada się jej wpływ na otoczenie, środowisko naturalne, w kontekście zanieczyszczeń, hałasu czy innych immisji. W opisywanych przypadkach nie zasięgnięto opinii fachowców, jakie będą konsekwencje wprowadzenia do centrum miasta obiektów handlowo-usługowych o powierzchni łącznej ponad 60 000 metrów kwadratowych. Ekonomisci przeliczają, iż jedno miejsce pracy w takim obiekcie eliminuje trzy miejsca pracy w małych obiektach handlowych i usługowych. Jeśli – jak podają inwestorzy opisanych galerii – znajdzie w nich miejsce pracy razem około 1500 osób, to znaczy, że w tym samym czasie straci pracę około 3000 osób.

Oczywiste było i jest, iż miejscowy handel i usługi są powiązane siecią wielostronnych relacji z otoczeniem gospodarczym. MZBM dysponuje 375 lokalami, a w ścisłym centrum Kalisza – jak twierdził prezydent miasta – powierzchnia handlowo-usługowa lokali należących do miasta wynosi około 3000 metrów kwadratowych⁷¹. Banalnie brzmi pytanie, w jaki sposób ich właściciele mieli konkurować z powyższymi obiektami? Wydaje się, że w ogóle nie ujmowano ich działalności i rozwoju w perspektywie optyki włodarzy ratusza. Jeden z radnych pytał prezydenta: „Jaka jest pana koncepcja i plan, aby Kalisz był miejscem, gdzie przedsiębiorcy czują się potrzebni, czują wsparcie we władzach i urzędzie miejskim?”⁷². Nie otrzymał odpowiedzi.

W nieodległym Ostrowie Wielkopolskim galerię wybudowano bardzo daleko od centrum miasta, kilka kilometrów od jego rogatek i – jak na dziś – ma ono zupełnie inny charakter – tętni życiem, zgiełkiem nadającym mu walor ośrodka regionalnego.

⁷¹ Nie ma pustych lokali w centrum Kalisza, „Życie Kalisza” 2012, nr 20.

⁷² Tamże.

Podsumowanie

Niewątpliwie w opisanych sprawach zachowane zostały pewne procedury demokratyczne. Nie mają one jednak wiele wspólnego z demokracją i praworządnością. Wskazują jedynie na pewne tendencje obecne w polskim życiu publicznym. Aktywność społeczna rodzi się najczęściej *post factum*, gdy podjęte przez dany podmiot decyzje naruszają interesy określonych społeczności. Oznacza to tylko tyle, iż wcześniej nie było żadnego istotnego dialogu społecznego⁷³. Nie było także stosownej do działań administracji kaliskiej reakcji przedsiębiorców prowadzących handel i usługi. Może dlatego, iż nikt ich nie traktował poważnie, na serio, jako członków wspólnoty lokalnej, a może należy brać pod uwagę inne przyczyny, których źródłem jest niemożność działania, strach przed wykluczeniem.

Fasadowość demokratycznych gwarancji to tylko element demokracji kamuflujący podporządkowanie sobie prawa, obojętnego z punktu widzenia innych zasad i wartości społecznych. Procedowanie w opisanych sprawach, sposób tworzenia strategii i programów rozwoju lokalnego, przynajmniej w zaakcentowanych wyżej kwestiach, wskazują na pewne cechy autorytaryzmu, brak potrzeby rozszerzania udziału mieszkańców w rządzeniu. Tego typu postępowanie może budować (być może w sposób nieświadomy) tendencje, które spowodują wycofanie obywateli z wszelkiej aktywności społecznej, przyczynią się do niewiary w sens działania zbiorowego, mogą wreszcie wyzwolić „groźne poczucie alienacji, izolacji, bezsensu i bliżej nieokreślonego «samowyobcowania»”⁷⁴. W warunkach niskiego kapitału politycznego, a taki obserwuje się w Polsce, nie są to procesy pozytywne. Nie dają większych nadziei na rozwój Kalisza poza jednym segmentem, poza jedną ścieżką o charakterze „neokolonialnym” – rozwojem zachodnich sieci wielkoprzemysłowych. Oznaczać to będzie między innymi, że dynamicznie kształcąca młodzież najlepsza uczelnia zawodowa w Polsce, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu, będzie przygotowywać studentów do pracy w magazynach czy na halach sprzedażowych supermarketów Tesco, Biedronki i innych.

W okresie transformacji ustrojowej po roku 1989 Polska została potraktowana przez bogate państwa zachodnie jako znakomity, głęboki, rozwijający się

⁷³ A.W. Jabłoński, *Węzłowe zagadnienia teorii polityki*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 26.

⁷⁴ S. Michałowski, dz.cyt., s. 108.

rynek kilkudziesięciu milionów konsumentów. Jeśli weźmie się pod uwagę i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej, rynek ten powiększa się o następne już nie dziesiątki, lecz setki milionów odbiorów wszelakiej maści towarów. W historii prawo zazwyczaj służyło silniejszym, było instrumentem przymusu i egzekucji pożądanego zachowania. Podobnie służyło ono tym, którzy przejęli władzę w wyniku porozumień okrągłostołowych. Na mocy jego norm padały polskie stocznie, kopalnie, firmy produkujące sprzęt gospodarstwa domowego, spożywcze i inne. „Po 1989 roku nastąpił proces neokolonizacji polskiej gospodarki podobny do tego, jaki dokonał się w Afryce”⁷⁵, jak napisał W. Kieżun, a w jednym z wywiadów uzupełnił, iż „struktura naszej gospodarki jest strukturą gospodarki kraju skolonizowanego, tak samo jak struktura Burundi, Rwandy i krajów afrykańskich. 95% kapitału bankowego, 90% kapitału handlowego i praktycznie rzecz biorąc minimalny procent własny przedsiębiorstw”⁷⁶.

W sferze lokalnej pozostał jeszcze handel i usługi, tętniące życiem miasta z małymi sklepami i targowiskami. Ale nie na długo. Tym zajęli się władarze polskich jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one zastąpione obiektami finansowanymi przez kapitał niepolski. Działania polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast były dokładne, precyzyjne, systemowe i systematyczne, jak w Kaliszu w trakcie procesu podejmowania decyzji o budowie galerii, o lokalizacji zachodniej sieci wielkoprzemysłowej. Na poziomie lokalnym nastąpił renesans kapitalizmu na tle agresywnej gry międzynarodowego kapitału ery neoliberalnej.

Wydaje się, iż gdyby powyższe jednostki były „wspólnotami” terytorialnymi w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyby mieszkaniem było podmiotem, a nie przedmiotem oddziaływań władczych, gdyby prawa podmiotowe miały konkretną, a nie tylko iluzoryczną treść, nigdy by do tego nie doszło. Ale to już się stało. Ubezwłasnowolniono kolejne pokolenia mieszkańców polskich gmin, powiatów i regionów. Kroplówka środków unijnych, na którą złożą się głównie wydatki „do kieszeni kapitału zachodniego”⁷⁷, pozwoli pewnie doraźnie rozwiązywać pewne istotne społeczne problemy polskich gmin. Nie rozwiąże jednak tego jedyne, najważniejszego, fundamentalnego, problemu, związanego z prawnopublicznym bytem wspólnoty lokalnej: nie upodmiotowi uprzedmiotowionego dzisiaj społeczeństwa.

⁷⁵ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2013, s. III.

⁷⁶ Wywiad z W. Kieżunem, <http://wpolityce.pl/wydarzenia/62448> (19.12.2013).

⁷⁷ Tamże.

Literatura

- Amerykianie kupują Galerię Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 17.
- Barański M., Czyż A., Kubas S., *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Dolnicki B., *Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Śląsk, Katowice 2010.
- Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Habuda A., Habuda L., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Habuda L., *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Jabłoński A.W., *Węzłowe zagadnienia teorii polityki*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Jakubowski J., *Warunki wstępne demokracji*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2013.
- Kisiel W., *Konstytucyjne „wspólnot samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Kordes R., *Kalisz zamiera, władza ma się dobrze*, „Życie Kalisza” 2012, nr 30.
- Kubiak D., *Ceny lokali niskie jak nigdy*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 191.
- Kubiak D., *Kupcy sprzed Tęczy mają swój własny plan*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 164.
- Kubiak D., *Tysiące osób walczy o pracę w dwóch galeriach*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 35, A. Kurzyński, *Handlowy gigant*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 303.
- Kurzyński A., *Już wkrótce zaproszą nas do Galerii Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 150.

- Kurzyński A., *Na osiedlach mają demokrację ... „gdzieś”*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 139.
- Kurzyński A., *Zamiast targowiska będzie parking*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 200.
- Kwiatkowski A., *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych*, w: *Zarządzanie publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne*, red. O. Lissowski, „Zeszyt Naukowy PWSZ w Kaliszu” 2011, nr 23.
- Kwiatkowski A., *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne” 2012, nr 4.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Nie ma pustych lokali w centrum Kalisza*, „Życie Kalisza” 2012, nr 20.
- Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31 maja 1990 roku.
- Piasecki A.K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1999–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Morpol, Lublin 2000.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2000.
- Ptak A., *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, Poznań–Kalisz 2011, <https://repozytorium.amu.edu.pl> (13.08.2015).
- Raburski T., *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
- Słomińska B., *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2: L–P, PWN, Warszawa 1979.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3: R–Ż, PWN, Warszawa 1981.
- Ścisły K., *To będzie katastrofa*, „7 Dni Kalisza” z 15 lipca 2009 roku.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.

Wywiad z Jerzym Regulskim, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11–13 października 2013 roku.

Wywiad z W. Kieżunem, <http://wpolityce.pl/wydarzenia/62448> (19.12.2013).

Zaremba P., *Antydemokratyczny taniec*, „Rzeczpospolita” z 5 października 2012 roku.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008.

Zybura M., *Pocztówka z Kalisza: banki i puste lokale*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 204.

THE LOCAL COMMUNITY AS AN EXAMPLE OF KALISZ

Summary

Local government is of great importance in the system of public entities of the Third Republic. Its units receive a grant of right public tasks of an administrative nature. They do it in their own name and on its own responsibility. This feature, along with other types of independence competence, political, financial qualifies the community local or regional. These study is an attempt to present a theoretical framework of the local community, based on the current state of the law, and then immersing them in a particular social space. For this purpose, describes the practice of performing certain public functions by the city Kalisz. Making the most important decisions that result in changes in the economic sphere took place without the participation of the local community. Legal their empowerment proved to be a fiction.

Translated by Andrzej Kwiatkowski

Keywords: public administration, decision in self-government, direct democracy, civil society, lokal identity, self-government, autohority

Wiesław Sיעiński*

Uniwersytet Szczeciński

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
NA OBSZARZE WIELKIEGO KSIĘSTWA POZNAŃSKIEGO
W LATACH 1815–1848****Streszczenie**

Wielkie Księstwo Poznańskie utworzono na mocy postanowienia kongresu wiedeńskiego w 1815 roku. Obejmowało zachodnie obszary zlikwidowanego Księstwa Warszawskiego. Status polityczny Wielkiego Księstwa Poznańskiego nie odbiegał od statusu innych prowincji, stanowiło ono integralną część Prus i podlegało władzy króla. Rząd pruski wprowadził jedynie pewne oznaki odrębności narodowej w postaci instytucji namiestnika, praktycznie nieposiadającego żadnych uprawnień. Władzę państwową reprezentował nadprezydent. Był on pełnomocnikiem króla i w jego imieniu kierował wszystkimi sprawami dotyczącymi Księstwa jako całości. Pod względem administracyjnym Wielkie Księstwo Poznańskie składało się z dwóch okręgów rejencyjnych (poznańskiego i bydgoskiego). Rejencje dzieliły się na powiaty, a te z kolei na gminy wiejskie i miejskie. Po upadku powstania listopadowego (1830–1831) władze pruskie podjęły proces germanizacji ludności polskiej. Zlikwidowano stanowisko namiestnika, a nowy nadprezydent podjął działania zmierzające do odsunięcia szlachty i duchowieństwa od wpływu na społeczeństwo. W 1848 roku doszło do zatarcia odrębności ustrojowej Wielkiego Księstwa Poznańskiego wraz z nazwą, którą władze pruskie zmieniły w 1849 roku na nową – „prowincja poznańska” i posługiwały się nią aż do końca zaborów.

* dr Wiesław Sיעiński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.

Słowa kluczowe: ziemie polskie pod zaborami w XIX wieku, zabór pruski, samorząd terytorialny, administracja

Wprowadzenie

Wielkie Księstwo Poznańskie utworzone zostało na mocy postanowienia kongresu wiedeńskiego w 1815 roku. Obejmowało zachodnie obszary zlikwidowanego Księstwa Warszawskiego o łącznej powierzchni 29 tysięcy kilometrów kwadratowych, zamieszkałe było przez 779 tysięcy osób, z których początkowo 1/5 stanowiła ludność niemiecka¹.

Kongres wiedeński był zjazdem władców i ministrów spraw zagranicznych 16 państw europejskich walczących z Napoleonem I. Obradował od 29 września 1814 roku do 9 czerwca 1815 roku. Postanowienia kongresu wiedeńskiego zostały zabezpieczone tak zwanym Świętym Przymierzem, które było porozumieniem zawartym w 1815 roku przez władców Austrii (Franciszka I), Prus (Fryderyka Wilhelma III) i Rosji (Aleksandra I) w celu przeciwdziałania rewolucyjnym przemianom w Europie i w obronie porządku ustalonego na kongresie wiedeńskim (w późniejszym czasie do Świętego Przymierza przystąpiły także inne państwa europejskie)².

Należy podkreślić, iż jednym z najtrudniejszych problemów omawianych podczas kongresu wiedeńskiego była kwestia polska. Car Aleksander I dążył do pozyskania ziem Księstwa Warszawskiego. Udało mu się zachęcić do tej koncepcji króla Prus Fryderyka Wilhelma III, któremu obiecał rekompensatę w postaci Saksonii. Napotkał jednak na opór Anglii, Francji i Austrii, które obawiały się zachwiania równowagi europejskiej przez nadmiernie wzmocnione Prusy i Rosję. Ostateczne decyzje okazały się kompromisem, który doprowadził do likwidacji Księstwa Warszawskiego. Bydgoskie i Poznańskie, z których utworzono Wielkie Księstwo Poznańskie, z zagwarantowaną autonomią oraz Gdańsk i Toruń uzyskały Prusy. Austria otrzymała obwód tarnopolski i kopalnie soli w Wieliczce. Stworzono neutralne Wolne Miasto Kraków (Rzeczpospolita Krakowska) pod

¹ S. Karwowski, *Historia Wielkiego Księstwa Poznańskiego*, t. 1: 1815–1852, reprint, Wydawnictwo Artystyczne i Filmowe, Poznań 1981, s. 20.

² A. Dybkowska, J. Żaryn, M. Żaryn, *Polskie dzieje od czasów najdawniejszych do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 172 i n.

protektoratem trzech mocarstw zaborczych. Z pozostałych ziem Księstwa Warszawskiego utworzono Królestwo Polskie połączone unią personalną z Rosją³.

Pierwsze lata istnienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego (do 1830 roku) były okresem prób zjednania społeczeństwa polskiego i konsekwentnych działań pruskich na rzecz zintegrowania nowej prowincji z resztą państwa. Władze zachęcały Niemców do osiedlania się na tym terenie poprzez udzielanie pomocy gospodarczej. Nie podejmowano wówczas działań o charakterze antypolskim, ale odrzucano wszystkie postulaty rozszerzenia autonomii Księstwa (na przykład utworzenia polskiego wojska)⁴. Należy zaznaczyć, iż Niemcy w Wielkim Księstwie stanowili około 30% ludności, skupiając się przede wszystkim w miastach (zwłaszcza Bydgoszczy i Poznaniu) oraz w zachodnich powiatach prowincji⁵.

Po upadku powstania listopadowego (lata 1830–1831) władze pruskie podjęły proces germanizacji ludności polskiej. Zlikwidowano stanowisko namiestnika, a nowy nadprezydent E.H. Flotwell podjął działania zmierzające do odsunięcia szlachty i duchowieństwa od wpływu na społeczeństwo w prowincji. W 1833 roku zlikwidowano zakony oraz odsunięto szlachtę od wpływu na obsadę urzędów administracji terenowej. Natomiast w 1842 roku wprowadzono język niemiecki do szkół elementarnych, zwiększono liczbę niemieckich urzędników, zadbano o napływ kolonistów niemieckich⁶.

Po powstaniu wielkopolskim (w 1848 roku) parlament frankfurcki wcielił większą część Wielkiego Księstwa Poznańskiego do Rzeszy, a do określenia pozostałych ziem zaczęto używać pojęcia „prowincja poznańska”.

Odrębności ustrojowe i administracja terytorialna Wielkiego Księstwa Poznańskiego

Podstawową odrębnością Wielkiego Księstwa Poznańskiego było utworzenie nieznanego w innych prowincjach pruskich urzędu namiestnika królewskiego. Na urząd ten, sprawowany wyłącznie przez Polaka, król mianował księcia A. Radziwiłła. Dzierżył go on do powstania listopadowego, potem urząd pozostał nieobsadzony. Do kompetencji namiestnika należało pośredniczenie między

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1996, s. 77.

⁴ W. Jakóbczyk, *Dzieje Wielkopolski*, t. 2: 1793–1918, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1973, s. 52.

⁵ S. Karwowski, dz.cyt., s. 20.

⁶ W. Jakóbczyk, *Wielkopolska (1815–1850). Wybór źródeł*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1952, s. 95.

monarchą a ludnością. W ramach tego mieściło się: przyjmowanie próśb i zażaleń do króla, nadawanie w jego imieniu tytułów, godności i orderów, informowanie ludności o zamiarach rządu oraz zwoływanie sejmików.

Inną formą odrębności ustrojowej Księstwa było powołanie w 1824 roku stanowego zgromadzenia prowincjonalnego zwanego Sejmem, składającego się z 48 posłów reprezentujących wszystkie stany. Z kolei w 1828 roku utworzono stanowe sejmiki powiatowe. Stanowiły one organ doradczy landratów w zarządzaniu powiatem, rozkładzie podatków i przedstawianiu kandydatów na urząd landrata, co odebrano im w 1833 roku⁷.

Wielkie Księstwo Poznańskie cały czas znajdowało się w strukturze administracji monarchii pruskiej, która dzieliła się terytorialnie na: prowincje, obwody rejencyjne, powiaty i gminy.

Ustawą z 30 kwietnia 1815 roku Prusy podzielono na prowincje. Ziemie polskie wchodziły w skład 6 prowincji: Wielkiego Księstwa Poznańskiego, Prus Zachodnich, Prus Wschodnich, Pomorza, Brandenburgii i Śląska.

Na czele prowincji stał mianowany przez króla nadprezydent. Prowincje dzieliły się na obwody rejencyjne (rejencje), których było od 2 do 4 w każdej prowincji. Wielkie Księstwo Poznańskie obejmowało obwody: poznański i bydgoski. Władza administracyjna i policyjna należała w rejencji do prezydenta, którego mianował król. Władzę nadrzędną sprawował nad nim nadprezydent prowincji, który pośredniczył między rejencją a ministrem spraw wewnętrznych. Rejencje dzieliły się na dwa wydziały, przy czym pierwszy zajmował się sprawami ogólnymi, a drugi finansowymi.

Obwody rejencyjne dzieliły się na powiaty, obejmujące zarówno miasta, jak i obszary wiejskie. Władzę administracyjną i policyjną pełnił w nich landrat. Mianował go król spośród trzech kandydatów wysuniętych przez sejmik powiatowy. W wydzielonych powiatach miejskich, które obejmowały obszar większych miast, funkcje policyjne pełnił za landrata prezydent policji.

Władzy landrata podlegały wsie i mniejsze miasta. W gminach wiejskich, stanowiących najniższą jednostkę podziału administracyjnego, przedstawicielem władzy państwowej był sołtys, którego pomocnikami byli dwaj ławnicy. W 1833 roku ustanowiono obok gminy sołeckiej również gminę wójtowską, obejmującą wsie, małe miasteczka i folwarki. Wójta mianował prezydent rejencji, ale pod-

⁷ T. Maciejewski, *Historia administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 224.

legał on bezpośrednio landratowi. W gminach miejskich zniesiono podział na miasta królewskie i prywatne⁸.

Reforma samorządowa Karla von Steina w państwie pruskim w roku 1808 jako wstęp do wprowadzenia samorządu w Wielkim Księstwie Poznańskim

Zasadnicze przemiany ustrojowe na początku XIX wieku nie ominęły państw niemieckich pozostających poza sferą wpływów Napoleona, dotyczyło to przede wszystkim Prus. Poniesione przez nie klęski w kolejnych wojnach z Francją dowiodły między innymi całkowitego braku zainteresowania losami państwa większości jego mieszkańców. Ten fakt oraz rozprzestrzenienie się idei rewolucji francuskiej skłoniły władze pruskie do przeprowadzenia szeregu reform. W okresie kanclerstwa von Steina i Hardenberga zniesiono poddaństwo chłopów (1807) i rozpoczęto proces uwłaszczenia (1811), ograniczono przywileje stanowe, wprowadzono prawną emancypację Żydów (1812). Zniesiono przymus cechowy, wprowadzono wolność przemysłową, unowocześniono ustrój miast. Zreformowano administrację i finanse państwa oraz wojskowość. Zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, a częściowo i politycznego, które nastąpiły w Prusach w latach 1806–1815, zostały utrzymane także po kongresie wiedeńskim⁹.

Szczególną rolę w rozwoju samorządu terytorialnego w zaborze pruskim odegrała pruska ordynacja miejska z 19 listopada 1808 roku, dzieło ministra von Steina tworzące samorząd nowego typu. Mieszczanie uzyskali prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta przez organy samorządu pochodzące z wyborów¹⁰. Prawo to było jednak ograniczane na przykład z tytułu tak zwanych cenzusów majątkowych lub wykształcenia albo na przykład sprawowanie szeroko rozumianej policji było rezerwowane dla rządu.

Kształt samorządu w Prusach był zgodny z ogólną linią przemiany administracji terenowej. Artykuł 105 Konstytucji Prus w jego pierwotnym brzmieniu był zwycięstwem burżuazyjnego postulatu, by uregulować w sposób jednolity ustrój administracji terenowej. Zapowiadał on, że w gminie, powiecie, obwodzie

⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 119–122; T. Maciejewski, dz.cyt., s. 224–225.

⁹ K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Wałachowicz, *Historia ustroju państwa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994, s. 245.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990, s. 12.

regencyjnym i prowincji będą istnieć wybieralne rady jako organy uchwałodawcze, że na czele administracji powiatów, obwodów i prowincji stać będą urzędnicy mianowani przez króla oraz że państwo będzie mieć udział w powoływaniu władz gminnych¹¹.

Regulacje normatywne wprowadzające samorząd na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego

W Wielkim Księstwie Poznańskim początkowo obowiązywał ustrój miast oparty na dekreście z czasów Księstwa Warszawskiego. Odpowiadał on władzom pruskim, bowiem znacznie ograniczał samorząd miejski, a miasta poddawał ścisłemu nadzorowi władzy państwowej¹². Jedynie Bydgoszcz na mocy rozkazu gabinetowego z 5 czerwca 1818 roku uzyskała ordynację miejską z 1808 roku. Nowy, „zrewidowany porządek miejski” ogłoszony został 17 lutego 1831 roku. W Wielkim Księstwie Poznańskim wprowadzano go stopniowo w większych miastach o znacznym odsetku ludności niemieckiej, których przedstawiciele wchodziłi w skład zgromadzenia prowincjonalnego¹³.

W Wielkim Księstwie Poznańskim utrzymany został ustrój gmin oparty na ustawach wydanych w 1809 roku w Księstwie Warszawskim.

Samorządowe zgromadzenia powiatowe, podobnie jak prowincjonalne, powoływano w poszczególnych prowincjach stopniowo¹⁴. Samorząd powiatowy regulowały ordynacje powiatowe (*Kreisordnung*) wydane w 1825 roku dla Pomorza, nowej Marchii i Marchii Brandenburskiej, w 1827 roku dla Śląska i Prus, a 20 grudnia 1828 roku dla Wielkiego Księstwa Poznańskiego (według wzorów śląskich)¹⁵.

¹¹ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, PWN, Warszawa 1982, s. 483.

¹² A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975, s. 7 i in.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 78.

¹³ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815–1848. Studium historycznoprawne*, PWN, Warszawa–Poznań 1980, s. 607–608.

¹⁴ Tamże, s. 611.

¹⁵ S. Wójcik, dz. cyt., s. 84.

Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego

Samorząd wiejski

Powiat był podzielony na gminy miejscowe (jednowioskowe) i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego. Obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną, nie wchodził w skład gminy. W obszarach dworskich utrzymano nadal władzę policyjną właściciela dóbr.

Początkowo na czele gminy zbiorowej stał wójt¹⁶, któremu podlegali stojący na czele wsi sołtysi. Zarządzenie królewskie z 23 kwietnia 1823 roku zobowiązywało właścicieli gruntowych i dzierżawców do pełnienia tej funkcji, jednak w 1824 roku obowiązki te zostały zniesione. Utworzono wówczas okręgi wójtowskie. Wójta mianowała odtąd rejencja, zatwierdzał go nadprezydent, a podlegał on landratowi. Trzeba podkreślić, iż zarządzeniem z 10 grudnia 1836 roku powołano w miejsce okręgów wójtowskich nowe jednostki administracyjne zwane dystryktami, na których czele stali komisarze dystryktowi¹⁷.

Organem uchwalającym i kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach – przedstawicielstwa gminne (rodzaj rady). Radę gminną tworzyli radni, sołtys i ławnicy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców spośród ławników.

Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady były wybierane na trzy lata w wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych. Rady lub zebrania wiejskie (w małych gminach) wybierały władzę wykonawczą na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę¹⁸.

Polscy historycy podkreślają, iż uprawnienia wyborcze były tak skonstruowane, aby utrudniać Polakom udział we władzach samorządowych, co spo-

¹⁶ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Wydawnictwo Okręgowej Szkoły Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, reprint – Wydawnictwo Antyk, Warszawa–Komorów 1999, s. 290.

¹⁷ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 609–610.

¹⁸ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

wodowało, że dominowali w nich Niemcy. Samorządu nie było w tak zwanych obszarach dworskich¹⁹.

Samorząd miejski

Organami samorządu była wybierana na trzy lata w wyborach powszechnych, ale z zastosowaniem cenzusu majątkowego przez mieszkańców miasta, rada miejska jako organ uchwałodawczy i magistrat wybrany przez radę jako jej organ wykonawczy na kadencję dwukrotnie dłuższą od rady. Magistrat tworzyli prezydent lub burmistrz (w zależności od wielkości miasta i tradycji), zastępca oraz honorowi, a niekiedy płatni ławnicy. Na czele magistratu stał burmistrz zatwierdzany przez króla spośród trzech kandydatów wybranych przez deputowanych. Wszystkich członków magistratu zatwierdzała rejencja. W ten sposób władze państwowe zapewniały sobie kontrolę nad doбором władz miejskich²⁰.

Cechą charakterystyczną pruskiej samorządowej władzy wykonawczej była jej stosunkowo silna pozycja wobec rady. Magistrat był uprawniony do zatwierdzania lub zawieszania uchwał rady miejskiej. Nadto, prawo wyborcze mieszkańców zależało od posiadania prawa obywatelstwa (tak zwanej swojszczyzny)²¹.

Po roku 1830 również w sferze samorządu miejskiego zaczęły następować kolejne ograniczenia. Podwyższono cenzus majątkowy do prawa wyborczego, równocześnie zmniejszono liczbę rajców miejskich (od 9 do najwyżej 60), jak również wzmocniono znacznie nadzór władz rządowych nad samorządem miejskim²².

Samorząd powiatowy

W każdym powiecie istniały sejmiki powiatowe mające uprawnienia stawiące i kontrolne. Zgromadzenia te miały być pomocą dla landratów w zarządzaniu powiatem i w sprawach komunalnych. Liczba członków sejmiku zależała od liczby mieszkańców powiatu. W zgromadzeniu powiatowym jeszcze większą przewagę aniżeli w prowincjonalnym posiadali wielcy właściciele ziemscy²³.

¹⁹ S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 17.

²⁰ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 608.

²¹ Tamże.

²² F. Konieczny, dz.cyt., s. 291.

²³ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 611–612.

Landrat zwoływał zgromadzenie powiatu co roku, choć istniała możliwość częstszego zbierania się za wiedzą rejencji. W obrębie zgromadzenia powiatowego stany obradowały wspólnie, postanowienia zapadały większością głosów, co umacniało przewagę szlachty ziemiańskiej. Mandat był sześcioletni, a co trzy lata zmieniała się połowa sejmiku²⁴.

Wydziały powiatowe były organem wykonawczym sejmiku powiatowego. Wydziały tworzyli starosta, pochodzący z nominacji, i sześciu członków wybranych przez sejmik. Wydział był nie tylko organem wykonawczym samorządu, ale poprzez osobę starosty (landrata) był również silnie związany z administracją rządową, zwłaszcza w zakresie orzekania w wielu sprawach administracyjnych, przez co stał się też sądem administracyjnym pierwszej instancji²⁵.

Kompetencje sejmików powiatowych sprowadzały się do rozkładania ciężarów państwowych, które nie były ustawowo określone, oraz do przedstawiania trzech kandydatów na urząd landrata²⁶. To ostatnie uprawnienie zostało odebrane sejmikom powiatowym w 1833 roku. Natomiast po roku 1840 przyznano sejmikom prawo nakładania podatków lokalnych na potrzeby powiatowe, jednak musiała to zatwierdzić rejencja²⁷.

Samorząd prowincjonalny

Na wyższym szczeblu administracji rządowej, w tak zwanych rejencjach, samorządu w zaborze pruskim zasadniczo nie było, natomiast od 1824 roku istniał w Wielkim Księstwie Poznańskim²⁸.

Jego organami były sejmik prowincjonalny z uprawnieniami uchwałodawczymi w sprawach budżetu lokalnego, etatów urzędniczych i opiniowania w sprawach poruczonych przez władze państwowe i tak dalej oraz wydział prowincjonalny z udziałem dyrektora krajowego (*landes direktor*) jako reprezentanta społeczeństwa prowincji i kierownika spraw bieżących. Wydziały prowincjonalne złożone były z 7–13 członków, którzy musieli być zatwierdzeni jednak przez rząd (dokładnie przez ministerstwo). Dyrektor krajowy miał urzędników, a także rad-

²⁴ F. Konieczny, dz.cyt., s. 292.

²⁵ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

²⁶ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 612.

²⁷ F. Konieczny, dz.cyt., s. 293.

²⁸ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

ców ziemskich do pomocy. Dodać do tego trzeba, iż sejm prowincjonalny mógł wyznaczać specjalne komisje do specjalnych spraw²⁹.

Dawne sejmiki prowincjonalne stały się niepotrzebne po ogłoszeniu konstytucji w 1850 roku, toteż wegetowały tylko, będąc całkowicie pozbawione znaczenia w funkcjonowaniu administracji na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego³⁰.

Nadzór administracji rządowej nad samorządem w Wielkim Księstwie Poznańskim

Państwowa teoria samorządu, podkreślając, że samorząd jest zdecentralizowaną administracją rządową, wskazuje, że istnieją granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie. Nie ma więc takiej sytuacji, że samorząd mógłby całkowicie zastąpić administrację rządową – są bowiem zadania, w których żadna władza zastępcza rządu nie zastąpi (obrona, pieniądze, sprawy zagraniczne). Przedmiotem delegacji ustawowej nie są też zadania czy działania, które mogłyby szkodzić interesom państwa lub ogółu społeczeństwa³¹.

W tym celu ustanawia się nadzór państwa nad organami samorządu terytorialnego, przy czym nadzór ten odnosi się jedynie do kontroli, czy jednostki samorządu realizują swoje zadania wyznaczone im przez ustawodawcę zgodnie z ustawą i ogólnym porządkiem prawnym³². Natomiast nie ma mowy o ingerencji administracji rządowej w poruczone przez ustawę działania samorządu; w tej dziedzinie samorząd jest suwerenny i nie podlega żadnej hierarchicznie „wyższej władzy”³³. Powyższy model ma charakter czysto teoretyczny i w pierwszych latach działania samorządu terytorialnego na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego instytucja nadzoru nad samorządem znacznie odbiegała od ideału.

W zaborze pruskim samorządność była silnie skrępowana przez nadzór sprawowany przez administrację rządową. Samorząd w zaborze tym rozpatrywał sprawy o małej wadze politycznej, na przykład dotyczące zdrowia, opieki

²⁹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 404–406; J. Wąsicki, dz.cyt., s. 612.

³⁰ F. Konieczny, dz.cyt., s. 293.

³¹ L. Małecki, *Nadzór nad działalnością samorządu*, „Wspólnota” 1999, nr 18, s. 22.

³² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Ławica, Poznań 1994, s. 9.

³³ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 20.

społecznej, dróg, szkolnictwa. Innym ograniczeniem był według niego rozdział kompetencji między poszczególne szczeble samorządu według zasady im wyższe ogniwo, tym więcej kompetencji, ale i mniejszy wpływ obywateli. Stąd też słaba gmina jednowioskowa będąca efektem przeniesienia ciężaru kompetencji na wyższe, łatwiejsze do opanowania jednostki samorządowe. Ograniczeniem było również połączenie w ręku starosty powiatowego funkcji przedstawiciela rządu i samorządu³⁴.

Podsumowanie

W 1815 roku przyznano Wielkopolsce pewną odrębność, tworząc Wielkie Księstwo Poznańskie. Przez około 15 lat Polacy korzystali z dość ograniczonych zresztą swobód. Fakt, że przedstawiciele niemieckiej biurokracji już w pierwszych latach funkcjonowania na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego przystąpili do ograniczania języka polskiego na terenie sądów i szkół średnich, świadczy o prawdziwych celach pruskiej polityki. Nie był to jednak jeszcze systematyczny plan germanizacji.

Zmiana kursu w polityce pruskiej wobec Polaków nastąpiła z chwilą wybuchu powstania listopadowego w Królestwie i spodziewanego wystąpienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego przeciwko Prusom. W obliczu zagrożenia bezpieczeństwa tej prowincji i oderwania jej od Prus przeważało w Berlinie wśród najbliższych doradców królewskich przeświadczenie o konieczności zmiany kursu, skoro polityka ustępstw i tolerancji wobec narodowości polskiej zawiodła. Z chwilą objęcia kierownictwa administracją przez E.H. Flotwella ucisk germanizacyjny znacznie się spotęgował. Później, korzystając z powstania pewnych obiektywnych możliwości, zaczął się organizować polski ruch związany z postulatami pracy organicznej. Szereg inicjatyw indywidualnych i zbiorowych od roku 1815 zmierzał bezpośrednio lub pośrednio do ekonomicznego podniesienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego, ożywienia życia naukowego i kulturalnego z myślą o utrzymaniu i umocnieniu narodowości polskiej. Szczególne zadania postawiły sobie założone w tym okresie czasopisma, wysuwając jako priorytet utrzymanie czystości języka polskiego. W gruncie rzeczy chodziło o zwalczanie wpływów kultury i języka niemieckiego.

³⁴ A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 8.

Jednak administracja na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego to nie tylko procesy germanizacyjne i ograniczanie uprawnień Polaków. Dostrzec można także pewne zdobycze o trwałym charakterze związane z jej funkcjonowaniem. Pod względem gospodarczym Wielkie Księstwo Poznańskie przeżywało, szczególnie w latach 1830–1840, okres reform agrarnych, które spowodowały uwłaszczenie dużej części społeczeństwa. Uwłaszczenie w Wielkim Księstwie Poznańskim spowodowało zdecydowane podniesienie poziomu rolnictwa. W tym czasie przeprowadzono też reformy miejskie, uwalniając miasta od pozostałości feudalnych. Należy też wskazać na funkcjonowanie administracji, które dotyczyło działania jej organów w granicach i na podstawie prawa. W Prusach w XIX wieku rozpoczął się okres funkcjonowania państwa prawa, co oczywiście pozytywnie emanowało na obszar Wielkiego Księstwa Poznańskiego i prawidłowe funkcjonowanie organów administracji.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Dybkowska A., J. Żaryn, M. Żaryn, *Polskie dzieje od czasów najdawniejszych do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992.
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, PWN, Warszawa 1982.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1996.
- Jakóbczyk W., *Dzieje Wielkopolski*, t. 2: *1793–1918*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1973.
- Jakóbczyk W., *Wielkopolska (1815–1850). Wybór źródeł*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1952.
- Karwowski S., *Historia Wielkiego Księstwa Poznańskiego*, t. 1: *1815–1852*, reprint, Wydawnictwo Artystyczne i Filmowe, Poznań 1981.
- Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce*, Wydawnictwo Okręgowej Szkoły Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, reprint – Wydawnictwo Antyk, Warszawa–Komorów 1999.

- Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielewska K., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Ławica, Poznań 1994.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Małecki L., *Nadzór nad działalnością samorządu*, „Wspólnota” 1999, nr 18.
- Nawrocki S., *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990.
- Wąsicki J., *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815–1848. Studium historycznoprawne*, PWN, Warszawa–Poznań 1980.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.
- Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

LOCAL GOVERNMENT IN THE AREA OF THE GRAND DUCHY OF POZNAN IN THE YEARS 1815–1848

Summary

Grand Duchy of Poznan was set up under the provisions of the Congress of Vienna in 1815. It included the western areas of the liquidated Duchy of Warsaw. The political status of the Grand Duchy of Poznan did not differ from the status of other provinces, it was an integral part of Prussia, and subject to the power of the King. The Prussian government introduced only some indications of national identity in the form of institution of the governor, practically not having any rights.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: Prussian partition, local government, administration

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

KONSTRUKCJA LEGITYMACJI PROKURATORA DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Udział prokuratora w procesie sądownoadministracyjnym jest nieodzowny i konieczny. Prokurator ma stać na straży praworządności i dbać o to, aby interes publiczny nie doznał uszczerbku w wyniku bezprawnej działalności administracji publicznej. W tym celu ustawodawca w taki sposób skonstruował legitymację prokuratora, aby jak najpełniej mógł on realizować powierzone mu zadania na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, sąd administracyjny, prokurator

Wprowadzenie

Dostrzegając wagę i potrzebę ochrony interesu publicznego w zakresie praworządności, przyznano prokuratorowi legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego już na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 roku o Naczel-

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

nym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹. Dział VI znowelizowanego k.p.a. zawierał art. 197 pkt 3, który przyznawał prokuratorowi uprawnienie do wniesienia skargi na decyzje administracyjne. W 1990 roku ustawodawca wraz z powstaniem samorządu terytorialnego przyznał prokuratorowi nieprzysługujące mu dotychczas uprawnienia. Instytucja zaskarżania przez prokuratora do sądu administracyjnego uchwał organów samorządu terytorialnego i rozporządzeń terenowych organów administracji została wprowadzona przez ustawę z 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym². Ustawa ta pozostawała, co zgodnie podkreślano w doktrynie³ oraz w orzecznictwie⁴, w oczywistym związku z przeprowadzaną wówczas reformą samorządową, a także ze zmianą ustroju prokuratury. Nowo sformułowany przepis art. 6 ust. 3 ustawy o prokuraturze⁵, zgodnie z wersją tekstu aktu prawnego na 31 marca 1990 roku, stanowił samodzielną podstawę uzasadniającą legitymację prokuratora w zakresie skarg na uchwały organów gminy i organów terenowych administracji⁶.

W tekście jednolitym ustawy o prokuraturze z 27 marca 1991 roku (DzU nr 25, poz. 103) uprawnienie prokuratora do zaskarżenia uchwał samorządu terytorialnego umieszczono w art. 5 ust. 3. W kolejnej nowelizacji ustawy o prokuraturze, która miała miejsce w ustawie z 15 maja 1993 roku o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (DzU nr 47, poz. 213), przepis opisujący prawo prokuratora do zaskarżania uchwał wspólnoty samorządowej oznaczony został jako art. 5 i otrzymał brzmienie: „jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie terenowego organu administracji państwowej są niezgodne

¹ DzU z 1980 roku, nr 4, poz. 8.

² DzU nr 20, poz. 121.

³ Zob. glosa J. Borkowskiego do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 1992 roku, sygn. SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.

⁴ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1993 roku, sygn. III AZP 32/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1993, nr 7–8, poz. 118.

⁵ Artykuł 6 ust. 3 dodany przez art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy z 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (DzU z 1990 roku, nr 20 poz. 121) z 31 marca 1990 roku.

⁶ Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992, S.A./Gd 172/92, z aprobuską glosą J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.

z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może wystąpić także o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego”.

W stosunku do poprzedniej wersji art. 5 ustawy o prokuraturze zmiana polegała na wprowadzeniu nowego sposobu pozbawienia mocy wiążącej w czasie zaskarżonej uchwały oraz na dostosowaniu zgłaszanego żądania do rozwiązania wprowadzonego przez ustawę o samorządzie terytorialnym. W pozostałym zakresie treść przepisu nie została zmieniona. Kontynuacją regulacji udziału prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym był art. 33 ust. 2 ustawy o NSA⁷. Zwieńczeniem prac ustawodawcy dotyczących legitymacji skargowej prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym są przepisy art. 8 §1 i 50 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Nie można również zapominać o podstawach legitymacji prokuratora określonych w przepisach ustawy o prokuraturze⁹, których treść także ewoluowała i była dostosowywana do zmieniającej się sytuacji.

P.p.s.a. w art. 50 § 1 mówi, że prokuratorowi służy skarga do sądu administracyjnego, a więc w myśl tego przepisu jest on podmiotem legitymowanym do jej wniesienia. Prokurator posiada legitymację do zainicjowania postępowania sądowego niemalże w takim zakresie jak właściwy jest sąd administracyjny. Jednakże p.p.s.a. nie konstruuje w pełni legitymacji skargowej prokuratora. Koncepcję jego legitymacji należy wyprowadzać z jego ustawowych zadań. Artykuł 2 ustawy o prokuraturze stwierdza, że zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności, zwłaszcza gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny¹⁰.

Zadanie strzeżenia poszanowania obowiązującego porządku prawnego Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy wykonują między innymi przez: podejmowanie środków przewidzianych prawem zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, admi-

⁷ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368), dalej ustawa o NSA.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

⁹ Ustawa z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (DzU z 2011 roku, nr 270, poz. 1599 ze zm.), dalej ustawa o prokuraturze.

¹⁰ § 196a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 roku Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (DzU z 2014 roku, poz. 1218).

nistracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach (art. 3 pkt 3 ustawy o prokuraturze); zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 pkt 6 ustawy o prokuraturze); podejmowanie innych czynności określonych w ustawach (art. 3 pkt 10 ustawy o prokuraturze). Ponadto, z art. 5 wynika, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. W wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. Podobnie jak w przypadku poprzednich stanów prawnych obowiązujący art. 5 ustawy o prokuraturze wskazuje, iż jest on samodzielną podstawą prawną uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwał jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałych kwestiach procesowych dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu sądowym należy stosować przepisy p.p.s.a. w związku z art. 42 ustawy o prokuraturze. Odmienność regulacji zawartej w ustawie o prokuraturze ma daleko idące znaczenie dla zakresu legitymacji procesowej prokuratora oraz jego pozycji w procesie sądowym. Z jednej strony zakres ten jest normatywnie ograniczony. Przykładem może być to, że prokurator nie jest podmiotem uprawnionym do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych. Ustawy o samorządach terytorialnych przyznają uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze poszczególnym wspólnotom samorządowym – gminom, powiatom i województwom. Z drugiej strony ustawodawca przyznaje prokuratorowi uprzywilejowaną pozycję w procesie sądowoadministracyjnym, zwalniając go z konieczności spełnienia niektórych przesłanek warunkujących prawidłowe wniesienia skargi lub określając te warunki łagodniej. Przykładami tej szczególnej pozycji prokuratora mogą być przepisy, na mocy których prokurator nie ma obowiązku wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa przed zaskarżeniem uchwał jednostek samorządu terytorialnego oraz rozporządzeń wojewody albo przepis art. 53 § 3 p.p.s.a., w oparciu o który prokuratorowi przysługują dłuższe terminy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Prokurator w postępowaniu sądowoadministracyjnym występuje w obronie interesu publicznego i na tym kryterium zasadza się jego legitymacja procesowa. Samo pojęcie interesu publicznego nie jest jednoznaczne. „W przeszłości różnie określano interes publiczny, był on interesem społecznym, także dobrem wspól-

nym. W zależności od momentu w dziejach historycznych preferowano któreś z określeń tego terminu, ale zawsze pod tymi różnymi nazwami mieściła ta sama idea rozumienia interesu publicznego – pewnego dobra wspólnego danego społeczeństwa wychodzącego poza partykularyzm, korzyść jednostki”¹¹.

Interes publiczny „to szczególna kategoria normatywna, bowiem z jednej strony uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury przede wszystkim politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej strony uzyskująca swa istotną treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku. Tak więc zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są specyficzne cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała i niezmienna”¹². „Z tego względu pojęcie interesu publicznego nie da się zamknąć w jednej powszechnie obowiązującej definicji. Niemożliwe jest nadanie temu pojęciu generalnego znaczenia, ponieważ jest ono w dużym stopniu determinowane przez zmiany zachodzące w strukturze społecznej i politycznej państwa. Interes publiczny wymaga permanentnego dostosowywania go do zmieniających się warunków zachodzących w życiu politycznym, społecznym. Dokonywania ciągłej jego oceny realizowanej przez organy administracji publicznej, niezależne ośrodki opiniotwórcze i wreszcie także i judykaturę”¹³. W przypadku działalności prokuratora interes publiczny, który stanowi płaszczyznę jego działalności, jest nierozzerwalnie związany z powierzonym mu zadaniem ochrony praworządności. Praworządność – poszanowanie obowiązującego porządku prawnego – należy rozpatrywać w kategorii dobra wspólnego, gdyż każdy powinien być zainteresowany tym, aby organy władzy państwowej respektowały prawo. I niezwykle istotne jest również to, aby struktura administracyjna państwa przewidywała istnienie organów strzegących poszanowanie prawa i chroniących obywateli przed arbitralnością oraz samowolą organów administracji publicznej.

Prokurator „w postępowaniu sądowym nie reprezentuje interesów żadnej ze stron tego postępowania, ale działa wyłącznie w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania i jednolitego stosowania obowiązującego prawa, a więc w interesie

¹¹ P. Górecki, *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1, s. 83.

¹² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 51–52.

¹³ P. Górecki, dz.cyt., s. 85–86.

państwa realizującego polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze zadania, polegające m.in. na zapewnieniu poszanowania praw obywateli”¹⁴.

Dla działań prokuratora istotne jest dążenie do osiągnięcia szybkiego i jednoznacznego skutku w postaci doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. W tym celu został on wyposażony w swoiste środki prawne, odrębne od środków przyznanych podmiotom działającym w obronie własnych interesów prawnych lub uprawnień realizujących indywidualne publiczne prawa podmiotowe. Działalność prokuratora zatem jest oderwana od interesów czy uprawnień poszczególnych obywateli¹⁵. Dlatego nie istnieje możliwość wykazania istnienia legitymacji prokuratora do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym wynikającej z powiązania tego podmiotu z interesem prawnym, a więc instytucją prawnomaterialną. Prokurator jako strona skarżąca podejmuje czynności procesowe w celu zapewnienia praworządności, a to z kolei jest działaniem w interesie publicznym, tak więc wykazanie związku między legitymacją skargową prokuratora a interesem prawnym jest niemożliwe, ponieważ *spiritus movens* działania prokuratora nie jest korzyść osobista jego lub innej jednostki, ale wartość obiektywnej zgodności z prawem działań administracji publicznej. Z powyższych względów uprawniony jest pogląd, że legitymacja prokuratora do występowania przed sądami administracyjnymi ma charakter obiektywny. Możliwość wzruszenia niezgodnych z prawem aktów indywidualnych czy generalnych stanowi zobiektywizowany środek kontroli w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. To, że w wyniku przeprowadzonej kontroli może nastąpić przywrócenie naruszonego interesu lub uprawnienia jednostki jest efektem ubocznym działania prokuratora. Ochrona tych wartości jednostki nie jest kategorią obligatoryjną wniesienia wniosku prokuratora. Prokurator może przecież w wyniku kontroli domagać się rozstrzygnięcia niekorzystnego dla jednostki, gdyż z mocy kompetencji ustawowej jest on zobowiązany do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, uchwał organów jednostek samorządowych niezgodnych z prawem

¹⁴ B. Czapski, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3, s. 54.

¹⁵ Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, OPS 2/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 1, poz. 1.

niezależnie od skutków, jakie mogą zaistnieć w czyjejkolwiek sferze prawnej¹⁶. Prawo prokuratora do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest „logiczną konsekwencją zadań i funkcji prokuratury jako organu stojącego na straży praworządności w państwie. Jest ono środkiem prawnym, który uzupełnia, nie zaś zastępuje dotychczasowe środki oddziaływania na organy administracji państwowej, tworząc korzystniejsze warunki do efektywnego wykonywania zadań prokuratury”¹⁷.

Legitymacja prokuratora na płaszczyźnie normatywnej jest oparta na art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz art. 5 ustawy o prokuraturze. Na gruncie doktryny oraz orzecznictwa dość niejednoznacznie określona jest relacja pomiędzy wskazanymi przepisami – można znaleźć dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy to ten, który stwierdza, że przepis art. 5 ustawy o prokuraturze jest samodzielną i jedyną podstawą legitymacji prokuratora do zaskarżenia uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że art. 5 ustawy o prokuraturze wyłącza stosowanie przepisu art. 50 § 1 i art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.¹⁸ Drugi pogląd wskazuje, że prokurator w zaskarżaniu uchwał samorządu terytorialnego może posługiwać się zarówno ustawą o prokuraturze, jak i p.p.s.a. Pierwszy ze wskazanych kierunków został oparty na orzeczeniach sądu administracyjnego wydanych przed uchwaleniem ustawy o NSA z 1995 roku¹⁹ i został uznany przez część autorów jako aktualny pod rządami p.p.s.a. Wydaje się, że odniesienie poglądów NSA z tamtego okresu do aktualnego stanu prawnego jest nieprawidłowe. Już ustawa o NSA diametralnie zmieniła sytuację prawną prokuratora. Otóż przed jej wejściem w życie,

¹⁶ Por. zdanie J. Borkowskiego na temat możliwości kwestionowania przez prokuratora uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego: J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 13.03.92, IV S.A. 1047/91*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 4, poz. 40 oraz pogląd M. Bogusza dotyczący zaskarżenia przez prokuratora nie zgodnej z prawem decyzji administracyjnej: M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 51.

¹⁷ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983, s. 123.

¹⁸ Zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 112.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993, nr 4, poz. 88, „artykuł 5 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103) stanowi samodzielną podstawę, uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego, i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 197 pkt 3 k.p.a.” z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177. Wyrok NSA z 16 grudnia 1991 r., SA/Kr 1391/91, uprawnienie prokuratora do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy wynika z art. 182 k.p.a. oraz art. 5 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103 z późn. zm.)”. „Wspólnota” 1992, nr 27, s. 17.

a więc przed 1995 rokiem, prokurator tylko w oparciu o przepis art. 5 ustawy o prokuraturze w związku z art. 216a § 1 k.p.a. mógł żądać od sądu administracyjnego początkowo uchylenia, a później stwierdzenia nieważności uchwał organów gminy. Wówczas stwierdzenie, że przepis art. 5 ustawy o prokuraturze jest samodzielną podstawą prawną wyłączającą stosowanie art. 197 pkt 3 k.p.a. był zasadny.

Po wejściu w życie ustawy o NSA w 1995 roku sytuacja się zmieniła. Wprowadzono do obrotu prawny przepis art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6, który przewidywał wniesienie skargi na uchwały organów gmin stanowiące przepisy gminne i na uchwały organów gmin i ich związków inne niż wyżej określone, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. I już wówczas NSA w swojej uchwale wyraził stanowisko, iż „w świetle obowiązującego stanu prawnego należy przyjąć, że prokurator, kwestionując uchwałę organu samorządu terytorialnego jako niezgodną z prawem, może wnoszoną do sądu administracyjnego skargę sporządzić bądź na podstawie art. 33 ust. 2 i art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, bądź na podstawie art. 5 ustawy o prokuraturze, w zależności od kwestionowanej uchwały”²⁰. I dalej za sądem administracyjnym „porównanie treści art. 5 ustawy o prokuraturze i art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym prowadzi do wniosku, że dyspozycja pierwszego z tych przepisów jest znacznie szersza. Obejmuje ona wszelkie uchwały organów samorządu terytorialnego, niezależnie od ich charakteru, a więc nie tylko uchwały zawierające przepisy gminne i podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 16 ustawy, ale także inne uchwały, rozstrzygające kwestie wykraczające poza przytoczony wyżej zakres”²¹. Choć cytowana uchwała NSA odnosi się do nieobowiązującej już ustawy o NSA, to jednak nie straciła ona na swej aktualności także pod rządami p.p.s.a. Na tej podstawie rozważania dotyczące problematyki stosowania art. 5 ustawy o prokuraturze i art. 50 § 1 p.p.s.a. powinny być realizowane w łączności ze stanowiskiem NSA zawartym w cytowanej wyżej uchwale. Tym samym, w świetle obowiązującego stanu prawnego należy przyjąć, że prokurator, kwestionując uchwałę organu samorządu terytorialnego jako niezgodną z prawem, może wnoszoną do sądu administracyjnego skargę sporządzić bądź na podstawie

²⁰ Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, dz.cyt.

²¹ Tamże.

art. 50 § 1 i art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., bądź na podstawie art. 5 ustawy o prokuraturze, w zależności od kwestionowanej uchwały²².

Uprawnienia prokuratora opisane w art. 8 p.p.s.a. zostały tak skonstruowane, aby mógł on przyłączyć się do toczącego się postępowania sądowego oraz aby mógł być jego inicjatorem. Ponadto, ustawodawca określił czynności, takie jak wniesienie skargi kasacyjnej, zażalenia, skargi o wznowienie postępowania, które prokurator może podjąć niezależnie od tego, czy postępowanie sądowe się toczy i czy brał wcześniej w nim udział.

Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym może być wynikiem żądania wszczęcia postępowania poprzez wniesienie pisma go inicjującego oraz żądania dopuszczenia prokuratora do już toczącego się postępowania w sprawie innego podmiotu. Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu bez względu na jego stadium. O tym, czy jego udział w procesie jest konieczny, decyduje sam prokurator. Jego wola o wstąpieniu do postępowania jest uzewnętrzniana poprzez złożenie sądowi odpowiedniego oświadczenia. Zatem sąd nie może nie dopuścić prokuratora do udziału w postępowaniu, gdy jego ocena co do konieczności uczestnictwa prokuratora w procesie sądowym jest odmienna.

Ustawodawca, mając na względzie specyfikę funkcji prokuratora, odmienne uregulował niektóre zagadnienia proceduralne, aniżeli ma to miejsce w stosunku do pozostałych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Prokurator wszczyna postępowanie sądownoadministracyjne przez wniesienie skargi. Formalnoprawną podstawą tej czynności będą przepisy art. 46 i 57 p.p.s.a. Na ich podstawie skarga jako pierwsze pismo w sprawie powinno zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, wskazanie prokuratora właściwej prokuratury jako strony skarżącej, oznaczenie strony przeciwnej, a także siedziby stron, adresów do doręczeń; ponadto wskazanie przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie rodzaju pisma; osnovę wniosku lub oświadczenia; podpis prokuratora; wymienienie załączników. Z kolei przepis art. 57 wymaga, aby prokurator w skardze wskazał: zaskarżoną decyzję, postanowienie, inny akt lub czynność oraz na czym polega naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Natomiast prokurator nie ma obowiązku w swoim piśmie procesowym stwierdzać i wykazywać następstw naruszenia przepisów prawa. Prokurator jest ograniczony terminem do wniesienia skargi, choć ustawodawca,

²² Tamże.

mając na uwadze specyficzną jego rolę, ustala łagodniejszy wymóg w tym zakresie. Otóż zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Natomiast, gdy prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, ma on obowiązek wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego zgodnie z dyspozycją przepisu art. 53 § 1 p.p.s.a, to jest w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie²³.

Uprzywilejowana pozycja prokuratora w procesie sądownoadministracyjnym ujawnia się także w zastosowaniu art. 52 § 1 p.p.s.a. i art. 5 ustawy o prokuraturze. Z materiału normatywnego zawartego w p.p.s.a., ustawie o prokuraturze oraz w ustawach o samorządach terytorialnych wyraźnie wynika, że prokurator, co do zasady, nie ma obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia służących na drodze administracyjnej ani uprzedniego wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że prokurator może złożyć skargę do sądu administracyjnego w każdej sytuacji, niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu administracyjnym, czy nie, wystarczy, że nabierze pewności, iż nastąpiło naruszenie prawa. Sądy administracyjne tę kwestię

²³ Zob. postanowienie NSA z 11 października 2012 roku, I OSK 2232/12, LEX nr 1219894 – sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego, zarówno w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji, jak i terminu do wniesienia skargi uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Postanowienie WSA w Białymstoku z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634 – sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego (tak w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji administracyjnej, jak i terminu do wniesienia skargi) uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy takiego udziału nie brał. Wyłączenie w stosunku do prokuratora warunku dopuszczalności skargi w postaci wyczerpania środków zaskarżenia oraz ustanowienie kilkakrotnie dłuższego terminu do wnoszenia skargi, odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji niebrania przez prokuratora udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Wyrok WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 roku, II SA/Ke 709/10, LEX nr 753353 – skarga prokuratora na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego nie jest ograniczona jakimkolwiek terminem, bez znaczenia pozostaje zatem fakt wniesienia jej po upływie ponad trzech lat od podjęcia zaskarżonej uchwały.

uważają za klarowną i niesporną. Wydaje się, że można posłużyć się stanowiskiem M. Wyrzykowskiego, że „prokurator może wnieść skargę do sądu administracyjnego zarówno w stosunku do decyzji ostatecznej organu I instancji, jak i decyzji wydanej w toku pełnego postępowania administracyjnego”²⁴.

Przepis art. 52 *in fine* nie będzie miał zastosowania, gdy prokurator był uczestnikiem postępowania administracyjnego jako podmiot na prawach strony – wówczas spełnienie przesłanki opisanej w art. 52 p.p.s.a będzie warunkowało dopuszczalność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁵. W tej kwestii współczesne orzecznictwo sądów administracyjnych w pełni oparło się

²⁴ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL...*, s. 123.

²⁵ Zob. postanowienie WSA z 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, LEX nr 792418 – jeżeli prokurator jest uczestnikiem postępowania administracyjnego na prawach strony, to przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu ciąży na nim, tak jak na stronach tego postępowania, obowiązek wyczerpania trybu zażaleniowego z art. 37 § 1 k.p.a., ponieważ środki określone w tym przepisie są równoznaczne ze środkiem zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. Wyrok NSA z 21 listopada 2006 roku, II OSK 1298/05, LEX nr 314369, art. 52 § 1 p.p.s.a. pozwala prokuratorowi wnieść skargę także, gdy od decyzji organu pierwszej instancji nie wniesiono odwołania, ale tylko wówczas, gdy prokurator nie brał udziału w postępowaniu. Postanowienie WSA z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634 – 1. Sposób wnoszenia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego (tak w zakresie konieczności wyczerpania toku instancji administracyjnej, jak i terminu do wniesienia skargi) uzależniony jest od tego, czy brał on wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy takiego udziału nie brał. Wyłączenie w stosunku do prokuratora warunku dopuszczalności skargi w postaci wyczerpania środków zaskarżenia oraz ustanowienie kilkakrotnie dłuższego terminu do wnoszenia skargi, odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji niebrania przez prokuratora udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. 2. Dla umożliwienia prokuratorowi wykonywania kontroli działalności administracji publicznej w interesie publicznym oraz w imię ochrony praw obywatelskich nie jest konieczne przyznanie mu szczególnych uprawnień we wnoszeniu skargi do sądu administracyjnego, polegających na pominięciu rozpoznania sprawy przez organ administracji publicznej drugiej instancji, czy wydłużeniu terminu do wniesienia skargi z trzydziestu do sześciu miesięcy – również w przypadkach, gdy bierze on udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Postanowienie WSA z 4 sierpnia 2004 roku, II SA 1787/03, LEX nr 173989 – 1. Prokurator może wnieść skargę do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję bez wyczerpania toku instancji i w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia tylko wówczas, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, w którym zostało ono podjęte. 2. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu, służą prawa strony. Prawa te mają charakter procesowy i jako takie nie mogą wychodzić poza uprawnienia strony postępowania administracyjnego. Tak ukształtowana pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym nie wyklucza oczywiście jego uprawnień wynikających z innych przepisów prawa, w tym ustawy o prokuraturze. Uprawnienia te winny być jednak wyraźnie ustanowione i nie można ich domniemywać. W każdym razie brak podstaw prawnych, aby w omawianym wyżej zakresie przyznać prokuratorowi korzystniejsze niż stronie warunki zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział na prawach strony i decyzję tę otrzymał.

na poglądach NSA i Sądu Najwyższego jeszcze z okresu obowiązywania ustawy o NSA²⁶.

Istotnym elementem, w którym przejawia się preponderancja prokuratora, jest zwolnienie z kosztów. Na podstawie art. 239 pkt 2 p.p.s.a. prokurator nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych, w tym wpisu od skargi. Na temat charakteru tego zwolnienia wypowiedział się także NSA w swoim postanowieniu. Stwierdził on że „literalna treść przepisu art. 239 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do rozróżniania, czy podmioty instytucjonalne działają w danej sprawie we własnym imieniu czy też włączają się do cudzej sprawy ze względu na konieczność ochrony porządku prawnego. Dlatego też regulację zawartą w tym przepisie należy odczytywać całościowo i uznać, że zwolnienie prokuratora z uiszczania kosztów sądowych ma charakter podmiotowy. Ma ono miejsce bez względu na przedmiot sprawy, jak również charakter, w jakim bierze on udział w danej sprawie”²⁷.

Z punktu widzenia ustawodawcy udział prokuratora w procesie sądowno-administracyjnym jest nieodzowny i konieczny. Prokurator ma stać na straży praworządności i dbać o to, aby interes publiczny nie doznał uszczerbku w wyniku bezprawnej działalności administracji publicznej. Z tego powodu ustawodawca w taki sposób skonstruował legitymację prokuratora, aby jak najpełniej mógł on realizować powierzone mu zadania na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi. Konstrukcja legitymacji prokuratora jest także konsekwencją określenia przez ustawodawcę priorytetów w zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności organów administracji publicznej. Zgodnie

²⁶ Zob. uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, dz.cyt. Prokurator może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy bez wezwania przed wniesieniem skargi właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368 ze zm.). Postanowienie SN z 9 listopada 1995 roku, III ARN 44/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy” 1996, nr 12, poz. 166. Wniosek prokuratora o uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny, chociażby prokurator nie zwrócił się uprzednio w tym zakresie do organu, który wydał wadliwą uchwałę albo do właściwego organu nadzoru (art. 5 ustawy z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze, DzU z 1994 r., nr 19, poz. 70 ze zm.). Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, I SA 376/92, „Współnota” 1992, nr 32, s. 29 – nie zachodzi potrzeba wzywania przez prokuratora organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia przed zaskarżeniem uchwały do sądu administracyjnego, jak wymaga tego przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Prokurator jest legitymowany do zaskarżania uchwały rady gminy, nie będącej uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (DzU z 1991 roku, nr 25, poz. 103).

²⁷ Postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., I OZ 425/12, LEX nr 1239479.

z obowiązującym prawem kontrola ta ma być sprawowana w oparciu o kryterium obiektywne, czyli czy rozstrzygnięcia organów administracji i działania obywateli są zgodne z prawem przedmiotowym. Ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki w tak zarysowanych realiach spadła na dalszą pozycję, bowiem pierwszoplanową sprawą jest stwierdzenie, czy w wyniku wydania wadliwej decyzji administracyjnej nie ucierpiał porządek prawny stanowiący przez władzę ustawodawczą.

Literatura

- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Borkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 13.03.92, IV S.A. 1047/91*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 4, poz. 40.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 1992 roku, sygn. SA/Gd 172/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.
- Czapki B., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3.
- Górecki P., *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983.

Akty prawne

- Ustawa z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (DzU z 2011 roku, nr 270, poz. 1599 ze zm.), dalej ustawa o prokuraturze.
- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).

Orzeczenia

- Postanowienie SN z 9 listopada 1995 roku, III ARN 44/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy” 1996, nr 12, poz. 166.
- Postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., I OZ 425/12, LEX nr 1239479.
- Postanowienie NSA z 11 października 2012 roku, I OSK 2232/12, LEX nr 1219894.
- Postanowienie WSA z 4 sierpnia 2004 roku, II SA 1787/03, LEX nr 173989.
- Postanowienie WSA w Białymstoku z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634.
- Postanowienie WSA z 9 maja 2006 roku, II SA/Bk 52/06, LEX nr 194634.
- Postanowienie WSA z 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, LEX nr 792418.
- Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1993 roku, sygn. III AZP 32/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1993, nr 7–8, poz. 118.
- Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, OPS 2/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 1, poz. 1.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 1991 r., SA/Kr 1391/91, „Wspólnota” 1992, nr 27.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, I SA 376/92, „Wspólnota” 1992, nr 32.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992 roku, SA/Gd 172/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993, nr 4, poz. 88.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 1992, S.A./Gd 172/92, z aprobuską głosa J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 9, poz. 177.
- Wyrok NSA z 21 listopada 2006 roku, II OSK 1298/05, LEX nr 314369.
- Wyrok WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 roku, II SA/Ke 709/10, LEX nr 753353.

**THE CONSTRUCTION OF THE LEGITIMACY OF THE PROSECUTOR
FOR LODGING A COMPLAINT TO THE ADMINISTRATIVE COURT****Summary**

Participation of the prosecutor in administrative court proceedings is essential and necessary. The prosecutor has to uphold the rule of law and ensure that the public interest has not suffered damages as a result of unlawful activities of public administration. For this purpose the legislature constructed the legitimacy of the prosecutor in such a way to enable to carry out its tasks on the basis of proceedings before administrative courts.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative court procedure, administrative court, public prosecutor

Grzegorz Abgarowicz*

Inga Abgarowicz**

uczelnia???

MODEL ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ W SYTUACJI KRYZYSOWEJ – ANALIZA STRUKTURALNO-FUNKCJONALNA

Streszczenie

W artykule przedstawiono model zarządzania informacją w sytuacji kryzysowej. Podjęto próbę wykazania, że skuteczność działania centrów zarządzania kryzysowego w administracji publicznej jest uwarunkowana dostępem do właściwie sformatowanych i adekwatnych do potrzeb informacji.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie kryzysowe

Głównym zadaniem organów administracji publicznej w sytuacji, w której występują potencjalne lub realne zagrożenia, jest podjęcie stosownych decyzji w oparciu o dostępne informacje. Jeśli sytuację kryzysową postrzegamy zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym¹ jako stan braku zasobów uniemożliwia-

* dr Grzegorz Abgarowicz – Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego, Instytut Politologii, Katedra Polityk Publicznych, Zakład Polityki Bezpieczeństwa. E-mail: g.abgarowicz@gmail.com; g.abgarowicz@uksw.edu.pl.

** mgr Inga Abgarowicz – Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego, Instytut Politologii. E-mail: g.abgarowicz@gmail.com.

¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590).

jący zapobieżeniu szczególnej sytuacji, to w przypadku realizacji zadań organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe za środek ten należy uznać przede wszystkim informację. W konsekwencji można wskazać, że sytuacja kryzysowa to każde niepożądane zdarzenie, w którym właściwy organ nie dysponuje wystarczającą wiedzą dla podjęcia adekwatnych decyzji – stan braku informacji – lub też jest w posiadaniu zbyt dużej liczby często wykluczających się informacji.

System zarządzania kryzysowego posługuje się dwoma narzędziami, których sprawność jest bezpośrednio zależna właśnie od informacji. Skuteczność zarówno centrów zarządzania kryzysowego (CZK), których główne zadanie polega na pozyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i dystrybucji danych, jak i zespołów zarządzania kryzysowego (ZZK), które w oparciu o te dane wspomagają organy podejmujące decyzje, jest warunkowana doбором właściwie sformatowanych i dedykowanych określonym działaniom informacji. Zła informacja to złe decyzje podejmowane przez organy władzy, które w konsekwencji skutkują złe prowadzonymi działaniami służb i podmiotów ratowniczych oraz zmniejszeniem poczucia bezpieczeństwa obywateli.



Rysunek 1. Proces zarządzania informacją podczas sytuacji kryzysowej

Źródło: opracowanie własne.

Proces zarządzania informacją jest podzielony na dwa współzależne od siebie podprocesy (rysunek 1). Pierwszym jest podproces podejmowania decyzji, który zajmuje nadrzędną pozycję w stosunku do drugiego podprocesu – obiegu informacji. Obie aktywności są od siebie zależne, a dysfunkcjonalność jednej

z nich wpływa znacząco na jakość całego procesu. Trafność decyzji, które są następnie realizowane w działaniach służb ratowniczych i innych podmiotów właściwych dla zagrożenia, zależy od wartości gromadzonych i poddawanych analizie informacji. Dlatego też tak istotne jest wykorzystanie każdego sensora umożliwiającego pozyskiwanie niezbędnych informacji o zdarzeniu, jego rozwoju oraz działaniach podejmowanych w fazie reagowania. Niemniej jednak powyższy postulat nie powinien skutkować działaniami mającymi na celu pozyskanie wszystkich informacji bez względu na poziom ich przydatności oraz jakości. Gromadzenie przez system zarządzania kryzysowego bezwarunkowo wszystkich informacji bez ich weryfikacji prowadzi do powstania niepotrzebnego i bardzo groźnego dla efektywności procesu zjawiska „szumu informacyjnego”, który implikuje konieczność wprowadzenia kolejnej funkcji, jaką jest filtrowanie informacji.

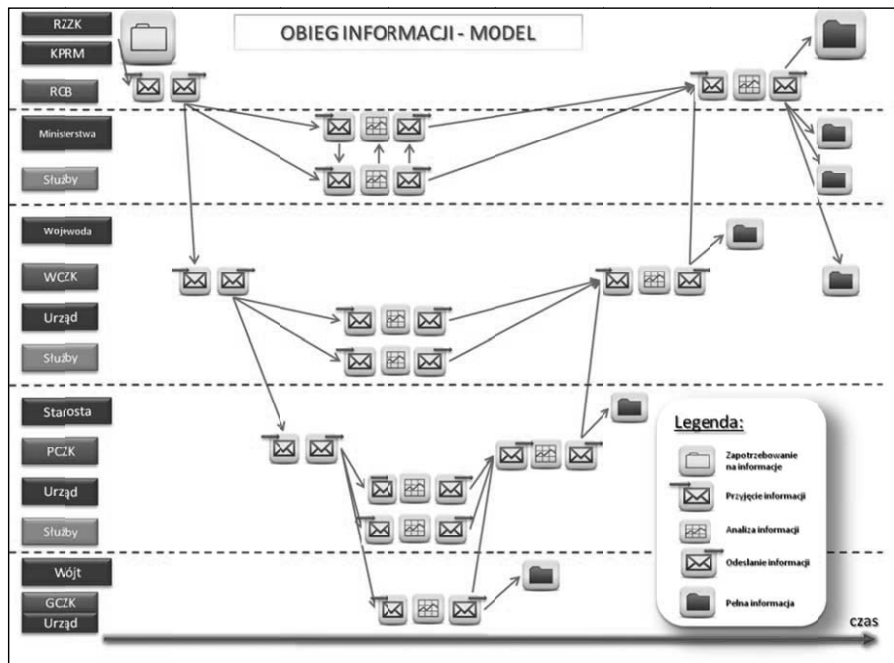
Niewątpliwie na jakość informacji wejściowych oraz ostateczny kształt informacji wyjściowych mają wpływ transparentność i jednolitość zasad ich obiegu. Należy więc założyć, że aby powyższe postulaty zostały spełnione, niezbędne jest oddzielenie podprocesu obiegu informacji od podprocesu podejmowania decyzji oraz wskazanie podmiotów i przedmiotu przesyłanych informacji.

Jako spełnienie powyższych wymogów można przedstawić model obiegu informacji (rysunek 2), w którym założono, że tak zwana pełna informacja jest wystarczającą podstawą do podjęcia przez organ administracji publicznej decyzji.

Analizując oba podprocesy (rysunek 1) oraz zależności, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi szczeblami systemu ZK (rysunek 2), należy zauważyć także, że każda decyzja podejmowana przez organ administracji publicznej jest szczególnym rodzajem informacji, która powinna podlegać takiemu samemu reżimowi, jak pozostałe informacje w procesie zarządzania kryzysowego. Powinna być poddana jasno określonym procedurom dystrybucji, musi zostać wdrożona (wykorzystana), a podmiot wydający decyzję powinien za pośrednictwem centrum zarządzania kryzysowego otrzymać informację zwrotną o sposobie jej wykonania. Proces zarządzania informacją staje się więc nośnikiem podstawowej funkcji systemu zarządzania kryzysowego.

Brak rzetelnych informacji sprowadza działanie systemu do ciągu zdarzeń, w których podejmuje się decyzje jedynie w oparciu o doświadczenie lub subiektywną ocenę sytuacji. W konsekwencji decyzje te obarczone są większym wskaź-

nikiem błędu, a działania podjęte w ich wyniku niejednokrotnie nie przynoszą oczekiwanego rezultatu. Analizując różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, można wskazać, że takie sytuacje są powodowane z jednej strony zapotrzebowaniem nadrzędnego organu władzy na informacje, a z drugiej – koniecznością wykonywania swoich zadań operacyjnych przez centrum w określonym reżimie czasu. W sytuacji zbyt małych obsad kadrowych CZK mamy w konsekwencji do czynienia ze zjawiskiem „korka informacyjnego”, czyli sytuacji, w której żądania kolejnych danych (często zbędnych na danym etapie działań, a mających na celu jedynie weryfikację na przykład „newsów” medialnych) dezorganizują pracę centrów, „odciągając” je od znacznie ważniejszych (koniecznych dla prowadzonych działań) zadań.



RZZK – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, WCZK – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, PCZK – powiatowe centrum zarządzania kryzysowego oraz GCZK – gminne centrum zarządzania kryzysowego

Rysunek 2. Model obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym (art. 16) każdy organ systemu, ze względu na swoją właściwość przedmiotową lub terytorialną, odpowiada za zapewnienie właściwego poziomu zarządzania informacją. Podmiotami, które realizują bezpośrednio to zadanie, są centra zarządzania kryzysowego i to od ich przygotowania zależy sprawność oraz skuteczność procesu. Władze samorządowe (organy zarządzania kryzysowego gminy i powiatu) oraz rządowe (województw) odpowiadają za monitorowanie zagrożeń, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji dotyczących zagrożeń lub zaistniałego już zdarzenia. Skuteczność tych procedur jest szczególnie istotna w pierwszej fazie sytuacji kryzysowej. Zgodnie z art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Przedmiotem tych danych powinny być informacje odnoszące się do wszystkich aspektów sytuacji, w tym: rodzaju zagrożenia i sposobu jego wystąpienia, działań podejmowanych przez organy administracji oraz poszczególne służby, inspekcje i straże oraz rozwoju i oceny zaistniałej sytuacji kryzysowej. Natomiast organy administracji centralnej odpowiadają za zarządzanie informacją zgodnie ze swoją właściwością określoną ustawą o działach. Zgodnie z tą zasadą, każde ministerstwo poprzez CZK powinno odpowiadać za monitorowanie zagrożeń oraz przygotowanie informacji w zakresie swoich kompetencji. Zadanie to wynika bezpośrednio z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Artykuł 12 omawianej ustawy wskazuje, że ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Organy te opracowują plany zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się: analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków oraz organizację monitoringu zagrożeń.

W celu skutecznej realizacji zadań niezbędne jest funkcjonowanie w ministerstwach i urzędach centralnych centrów zarządzania kryzysowego (CZK). Zadania CZK określa art. 13 ustawy między innymi jako: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów

administracji publicznej oraz dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum. Zgodnie z delegacją zawartą również w art. 13 ustawy Rada Ministrów wskazała w rozporządzeniu² organy administracji rządowej, które powinny utworzyć centra. Są nimi: Ministrowie Obrony Narodowej i Sprawiedliwości, a także ministrowie właściwi do spraw rolnictwa, środowiska, spraw zagranicznych oraz zdrowia. Ponadto: Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szef Służby Wywiadu Wojskowego. W rozporządzeniu uszczegółowiono ponadto, że dla jednego organu organizuje się jedno centrum oraz że minister może utworzyć wspólne centrum zarządzania kryzysowego z organami mu podległymi lub przez niego nadzorowanymi.

Powyższe rozważania oparte o wymogi formalno-funkcjonalne, a wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w procesie badania poddano weryfikacji poprzez przeprowadzenie analizy przypadku. Na przedmiot badań ze względu na rozległość zdarzenia (cały kraj) oraz zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów na każdym szczeblu administracji publicznej wybrano powódź, która miała miejsce w Polsce w 2010 roku. Analizie poddano informacje gromadzone w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w czasie trwania zdarzenia, przeprowadzono badania opinii z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety we wszystkich CZK urzędów wojewódzkich oraz wywiady eksperckie z wybranymi dyrektorami wojewódzkich wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Powódź z 2010 roku zweryfikowała w znaczący sposób organizację zarządzania informacją. W trakcie jej trwania Rządowe Centrum Bezpieczeństwa otrzymywało informacje z urzędów wojewódzkich – wydziałów zarządzania kryzysowego (WCZK), od służb MSWiA – Państwowej Straży Pożarnej, policji, Straży Granicznej, Ministerstwa Zdrowia – Głównego Inspektora Sanitarnego, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Głównego Inspektora Weterynarii, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Środowiska – Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz OKI RZGW Warszawa, Ministerstwa Infrastruktury – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Polskich Sieci

² Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 roku, nr 226, poz. 1810).

Elektroenergetycznych Operator S.A., PKP, Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie oraz Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

Analiza informacji spływających do RCB od podmiotów, które podczas powodzi powinny zgodnie z prawem przysyłać informacje, oraz tych, które faktycznie je przysyłały³, wskazuje że:

- a) informacje przysyłały jedynie centra operacyjne MSZ, MON, służb podległych MSWiA oraz WCZK;
- b) niezafunkcjonowały CZK ministrów właściwych do spraw: zdrowia i środowiska; właściwe informacje były natomiast przekazywane przez służby (podmioty) przez nich nadzorowane (Główny Inspektor Sanitarny, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej);
- c) nie ma podstawy prawnej, która nakazuje przekazywanie do RCB informacji na przykład z Głównego Inspektoratu Weterynarii, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad czy od podmiotów komercyjnych (Polskich Sieci Energetycznych, PKP);
- d) ponadto: część informacji była pozyskiwana bezpośrednio od podmiotów, które posiadane dane powinny przysyłać do WCZK (miejskie/powiatowe CZK czy wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych).

Rozporządzenie w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, wskazuje, że do czasu spełnienia wymogu powołania centrum zarządzania kryzysowego jego zadania należy powierzyć wskazanej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego organ. Tak więc zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzeniem podmioty takie jak GIS czy KZGW (a także IMGW) powinny przysyłać dane do RCB za pośrednictwem CZK właściwego ministra lub do czasu jego utworzenia, biura lub departamentu urzędu obsługującego organ i mającego w zakresie swoich obowiązków zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Pozwoliłoby to nie tylko na wyeliminowanie szumu informacyjnego powstałego w wyniku przysyłania dużej ilości szczegółowych informacji pomiędzy podmiotami monitorującymi stan bezpieczeństwa w poszczególnych obszarach działania państwa

³ Analiza opisuje sposób obiegu informacji, które znalazły się w systemie i były przekazywane poprzez centra zarządzania kryzysowego. Nie odnosi się do danych przekazywanych bezpośrednio pomiędzy organami (ministrami, wojewodami, starostami i wójtami). Jednocześnie informacja o braku danych pochodzących z CZK nie może być traktowana jako brak działań urzędu.

a organami administracji publicznej, ale także na otrzymywanie przez RCB właściwych, przefiltrowanych informacji wraz z analizą zagrożenia i wnioskami.

Wnioski z przeprowadzonej analizy wskazują, że aby stworzyć transparentny i oparty o jednolite zasady podsystem obiegu informacji konieczne jest znowelizowanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania i rozszerzyć listę tych organów o ministra właściwego do spraw wewnętrznych, transportu, oraz zabezpieczenia społecznego przy jednoczesnym wykreśleniu z katalogu zawartym w § 2.1 służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Centra operacyjne służb (PSP, policji i SG) powinny przysyłać swoje raporty do CZK MSW, które po ich zagregowaniu i przeprowadzeniu analizy przysyłać będzie pełną informację do RCB.

Zgodnie z powyższą propozycją należy przyjąć zasadę, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa otrzymuje informacje od CZK ministrów oraz wojewodów, a w sytuacjach zagrożenia na przykład atakami terrorystycznymi ostrzeżenia i informacje od centrów szefów: ABW, AW, SKW i SWW. Rozwiązanie takie wzmocniłoby system zarządzania kryzysowego oraz pozwoliło na skuteczniejszą realizację zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Realizacja powyższych propozycji będzie sprzyjać uporządkowaniu systemu zarządzania informacjami i danymi poprzez: stworzenie jednolitych zasad procesu obiegu informacji dla wszystkich jego uczestników, dookreślenie zakresu odpowiedzialności organów administracji publicznej, pozyskiwanie przez RCB w sytuacji kryzysowej pełnej informacji z obszaru odpowiedzialności organu (zgodnego z działem administracji rządowej), w szczególności w zakresie:

- określenia potencjalnych zagrożeń i możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych,
- analizy i oceny sytuacji, w tym prognozowania jej rozwoju,
- zrealizowanych i planowanych działań podejmowanych przez organ,
- strat oraz środków (w tym finansowych) niezbędnych do odtworzenia zasobów.

Jednocześnie należy dążyć do tego, aby podmioty zobligowane do przysyłania do RCB raportów w procesie planowania cywilnego uszczegółowiły zasady zarządzania informacją poprzez: precyzyjne określenia źródeł pozyskania danych o zagrożeniach, przegląd możliwości (systemów oraz metodyk) dokonywania ocen i analiz zagrożeń (ich przewidywania, przebiegu oraz eskalacji) oraz

określenie dla poszczególnych zagrożeń zespołu głównych czynników, których wystąpienie będzie determinowało możliwość zaistnienia sytuacji kryzysowej.

W celu uzyskania danych niezbędnych dla opisu procesu zarządzania informacją w trakcie procesu badawczego przygotowano kwestionariusz ankiety. Dane zgromadzono w dwóch etapach. W pierwszym, przeprowadzonym na zasadzie badania eksperymentalnego (wywiad pogłębiony), poproszono przedstawicieli (kierowników) trzech wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego (WCZK) urzędów wojewódzkich (śląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego) o wypełnienie przygotowanego kwestionariusza ankiety. Dwa z WCZK zostały wytypowane ze względu na intensywność, z jaką wystąpiła w tych województwach powódź (śląskie i małopolskie), natomiast trzecie – ze względu na wykorzystywanie zaawansowanych systemów teleinformatycznych (wielkopolskie). Kwestionariusz składał się z czterech części poświęconych: pozyskiwaniu, gromadzeniu i przetwarzaniu oraz dystrybucji informacji. Drugi etap polegał na rozesłaniu poprawionego kwestionariusza do czternastu WCZK i zebraniu przygotowanych przez nie odpowiedzi. W wyniku tych działań zebrano jedenaście wypełnionych kwestionariuszy, na podstawie których przeprowadzono analizę obiegu informacji na poziomie administracji rządowej. Poniżej zaprezentowano wyniki przeprowadzonego badania.

Administracja szczebla centralnego pozyskuje niezbędne do skutecznej koordynacji działań informacje głównie poprzez występowanie o nie do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Decyduje o tym między innymi fakt, że są to podmioty administracji rządowej – zachodzi więc stosunek zależności pomiędzy poziomem centralnym a terytorialnym. Ponadto wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego mają dostęp do bieżących informacji dzięki służbom i podmiotom zaangażowanym w reagowanie oraz gromadzą i przetwarzają informacje na własne potrzeby (wojewody i wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego).

Wypełnione kwestionariusze wskazują, że najważniejsze źródła, z których WCZK otrzymywały informacje, to: powiatowe centra zarządzania kryzysowego oraz służby, inspekcje i inne podmioty właściwe dla zagrożenia (wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa komendy wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, KW policji, regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz ośrodki koordynacyjno-informacyjne ochrony przeciwpowodziowej, oddziały terenowe IMGW, wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz inspektoraty weterynarii).

Jak wynika z zebranych kwestionariuszy, ponad połowa pozyskiwanych informacji (56%) w czasie powodzi pochodziła od administracji publicznej, szczególnie poziomu powiatowego. Część z nich była pozyskiwana również z urzędów gmin, niemniej jednak ich liczba była stosunkowo mała. Drugim źródłem danych były służby, inspekcje i straże (30%). Należy jednak zaznaczyć, że w większości przypadków były to informacje sformatowane na potrzeby nadrzędnych centrów operacyjnych lub szefów służb i nie zawsze odpowiadały potrzebom WCZK. Dotyczyły one przede wszystkim charakteru działań podejmowanych w trakcie zdarzenia przez te służby.



Rysunek 3. Prezentacja wyników badania opinii – pozyskiwanie informacji

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do sprawności procesu pozyskiwania informacji, przedstawiciele WCZK podkreślali, że większość informacji przygotowywanych dla RCB była pozyskiwana z PCZK. Ze względu na różnorodny sposób organizacji centrów powiatowych jakość informacji była zależna od przyjętego rozwiązania organizacyjnego zastosowanego przy powoływaniu centrum. Najskuteczniejsze podczas powodzi okazały się centra tworzone na bazie starostw powiatowych i urzędów miast (na prawach powiatów). Natomiast centra funkcjonujące w oparciu o porozumienia ze służbami i lokowane na bazie stanowisk operacyjnych tych służb nie w każdym przypadku realizowały zadania wynikające z faktu pełnienia roli powiatowych CZK.

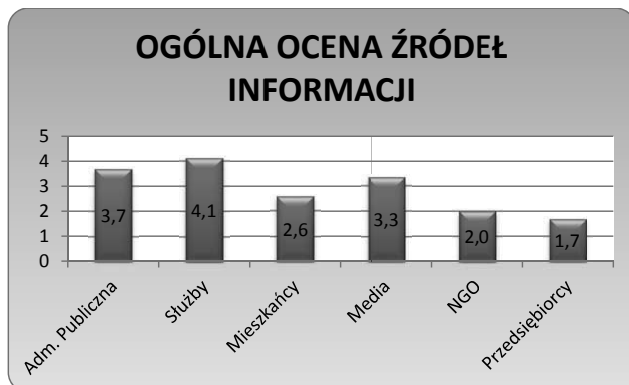
System gromadzenia danych opierał się na cyklicznie przesyłanych raportach dobowych. Zasady przesyłania informacji opisane są w wojewódzkich i powiatowych planach zarządzania kryzysowego, a podstawą realizacji tych procedur są

zarządzenia poszczególnych wojewodów. Zarządzenia te określają zakres danych, częstotliwość oraz sposób ich przekazywania zarówno w sytuacjach normalnych, jak i kryzysowych. Powódź 2010 roku obnażyła słabości obowiązujących procedur. Ze względu na dynamikę, skalę zdarzenia oraz różnorodność oczekiwanych podmiotów występujących do WCZK niepełne informacje (a czasem wręcz ich brak) bardzo często musiały być uzupełniane i weryfikowane (ze względu na presję czasu przeważnie telefonicznie), co w konsekwencji prowadziło do braku koordynacji procesu zarządzania informacjami. Dodatkowo, chaos informacyjny był powodowany występowaniem do powiatów o dodatkowe informacje, o które *ad hoc* zwracało się do województw RCB, wysyłając prośby z pominięciem ustalonych wcześniej zasad.

Dodatkowe informacje (doraźne) przez wojewódzkie CZK były pozyskiwane z: RCB (o ogólnej sytuacji powodziowej oraz prognozowanym zagrożeniu), innych województw (na przykład o przemieszczaniu się fali powodziowej), innych wydziałów urzędu wojewódzkiego (w tym polityki społecznej w zakresie pomocy społecznej, rolnictwa w zakresie szacowania szkód powodziowych i osuwisk).

Informacje uzyskane od mieszkańców (4%), organizacji społecznych (3%) oraz mediów (6%) były wykorzystywane sporadycznie i nie miały zasadniczego znaczenia dla procesu zarządzania informacją. Znikoma liczba danych (1%) była pozyskiwana od przedsiębiorców, jednak w opinii WCZK, w niektórych sytuacjach były to informacje istotne, a czasem wręcz niezbędne.

Spośród podmiotów, od których pozyskiwane były dane, jedynie IMGW i RZGW dysponowały urządzeniami lub systemami do monitorowania poziomu bezpieczeństwa. Pozostałe podmioty przekazywały informacje na podstawie własnych obserwacji lub przeprowadzonych na miejscu zdarzenia wizji lokalnych. W momentach największego zagrożenia liczba informacji przekazywanych na przykład do małopolskiego WCZK szacowana była średnio na 1,5 do 2 tys. na dobę. Z całości informacji przekazywanych do WCZK w różnych formach: mail, faks, informacja telefoniczna wykorzystywanych było ponad 60%. Pozostałe, prawie 40%, były informacjami niepotrzebnymi, spóźnionymi lub powtarzającymi się.



Rysunek 4. Prezentacja wyników badania opinii – ogólna ocena źródeł informacji

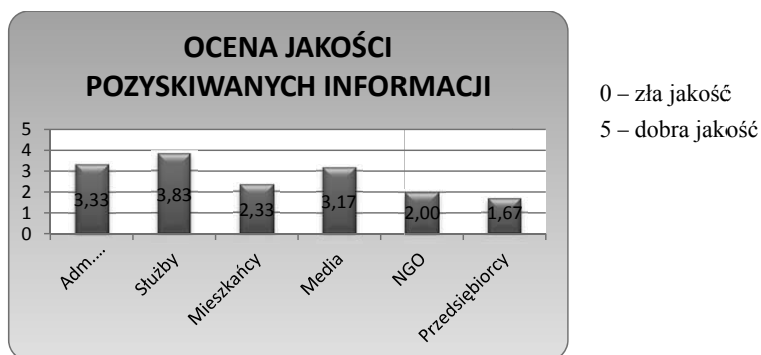
Źródło: opracowanie własne.

Badani oceniali jakość, przydatność i terminowość przekazywanych informacji (w skali od 0 do 5). Można wskazać, że najbardziej wiarygodne jako źródła informacji podczas powodzi były służby ratownicze (średnia ocen: 4,1) i administracja publiczna (3,7). Niewiele gorszą ocenę uzyskały media (3,3). Należy podkreślić jednak, że na ocenę administracji publicznej wpływ ma bezpośrednio sposób przygotowania się do zdarzeń kryzysowych przez samorząd: brak możliwości finansowych i organizacyjnych powołania CZK, niska wiedza organów o zadaniach i narzędziach z zakresu zarządzania kryzysowego oraz brak odpowiednich szkoleń i ćwiczeń dla pracowników administracji publicznej.

Poniżej przedstawiono wykresy ocen poszczególnych czynników mających wpływ na przydatność informacji. Zastosowano skalę od 0 do 5, gdzie zero było najniższą oceną.

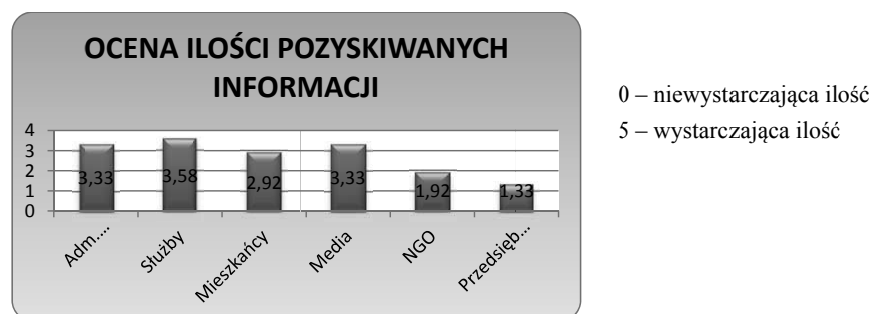
Rysunki 5–8 pokazują, że najważniejszymi źródłami informacji wciąż pozostają podmioty służb ratowniczych, inspekcji oraz administracji publicznej. W ocenie WCZK są to informacje najbardziej wiarygodne. Wyższa ocena służb jest wynikiem posiadania przez nie (szczególnie przez policję i PSP) własnych centrów operacyjnych często wyposażonych w systemy teleinformatyczne służące gromadzeniu danych. Natomiast na ocenę jakości informacji uzyskiwanych od administracji publicznej wpływ ma brak wyposażenia lub jego słaby poziom CZK (powiatowych i gminnych), co wielokrotnie skutkuje brakiem możliwości przygotowania i wysłania do WCZK właściwych informacji. Powódź ujawniła również słabość centrów, które zostały utworzone na podstawie porozumienia

starosty z innym podmiotem (na przykład KP/M PSP czy centrum straży miejskiej) i których zadania są realizowane przez te pomioty. Informacje z tak usytuowanych centrów ograniczały się wyłącznie do danych, którymi dysponowała dana służba. Często stan ten pogarszała sytuacja utrzymywania jednego, a nawet pół etatu dla pracownika zajmującego się w urzędzie całą problematyką bezpieczeństwa. W konsekwencji nie pozwalało to na utrzymanie ciągłości podprocesu zarządzania informacją. Należy zwrócić także uwagę na brak podporządkowania administracji samorządowej (szczególnie powiatowej) i podmiotów jej podległych (na przykład wojewódzkiego zarządu melioracji i urzędów wodnych) administracji rządowej podczas sytuacji kryzysowych, w wyniku czego urząd wojewódzki otrzymywał od tych podmiotów informacje na zasadzie fakultatywnej.



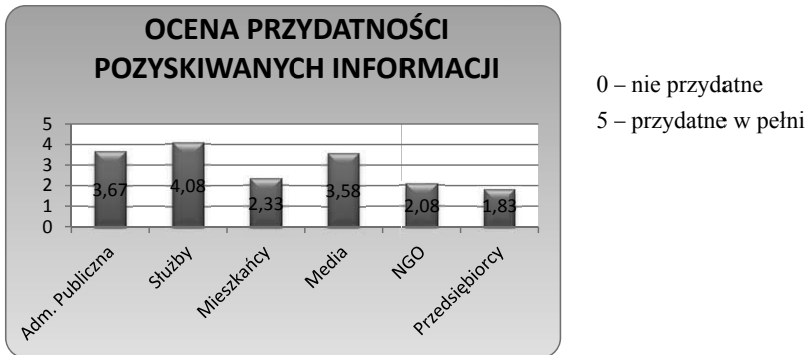
Rysunek 5. Prezentacja wyników badania opinii – ocena jakości informacji

Źródło: opracowanie własne.



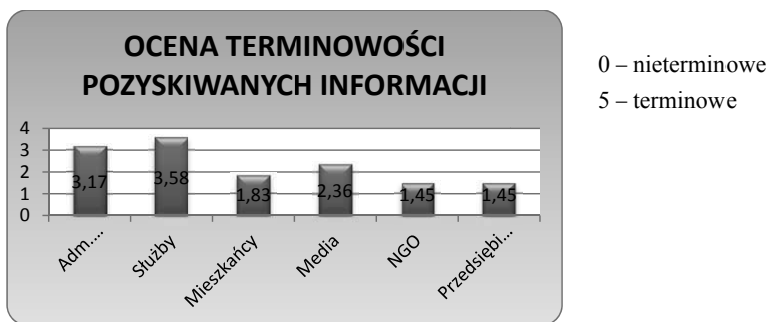
Rysunek 6. Prezentacja wyników badania opinii – ocena ilości informacji

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 7. Prezentacja wyników badania opinii – ocena przydatności informacji

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 8. Prezentacja wyników badania opinii – ocena terminowości przekazywanych informacji

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym poważnym problemem podnoszonym przez badanych był brak koordynacji przesyłania prośb o dodatkowe informacje ze strony różnego rodzaju podmiotów poziomu centralnego. Często prośby te ze względu na zbyt krótki czas nie były możliwe do zrealizowania. Podczas powodzi RCB pierwszą prośbę o informację wysłało 17 maja (wojewódzkie CZK otrzymały ją o godzinie 9.56). Zwrócono się wtedy o przesłanie do godziny 10.30 danych dotyczących miejsc, w których: nastąpiło przelanie wałów przeciwpowodziowych, nastąpiło przerwanie wałów przeciwpowodziowych, planowane jest przeprowadzenie ewakuacji

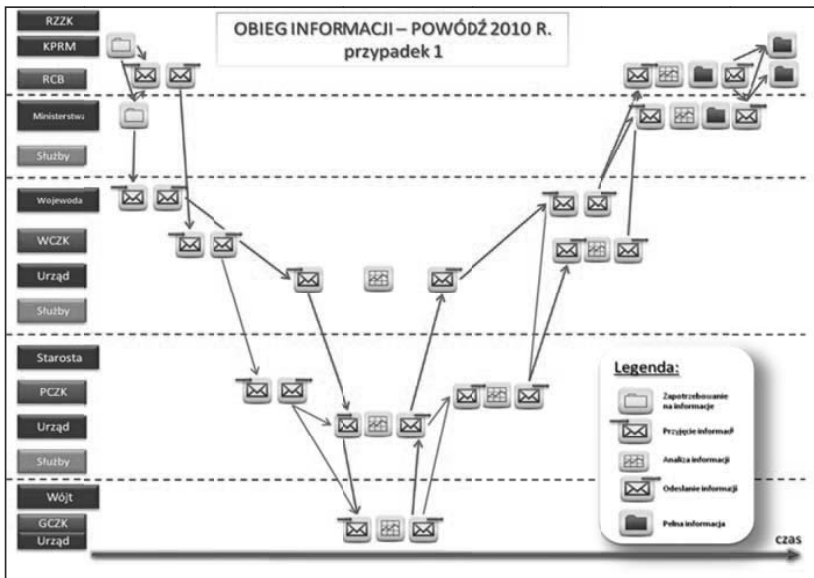
w najbliższym czasie, ewakuacja jest zarządzana, lecz niewykonana, ewakuacja jest w trakcie realizacji oraz miejsc, gdzie już przeprowadzono ewakuację.

Na realizację tego zadania WCZK otrzymało 34 minuty. Biorąc pod uwagę rozproszony system powiązań pomiędzy WCZK a PCZK oraz podległymi wojewodzie służbami i inspekcjami, należy wskazać, że przydatność uzyskanych w ten sposób informacji jest znikoma, gdyż chcąc wywiązać się z narzuconych terminów, centra nie mają możliwości pozyskania i przygotowania rzeczywistych danych. Dane uzyskane w ten sposób nie są prawdziwe, a posługiwanie się nimi prowadzi do błędnej oceny sytuacji. WCZK nie mają często możliwości weryfikacji danych, które zostały przygotowane dla RCB w tak krótkim czasie. Z jednej strony są one podmiotami realizującymi swoje regulaminowe zadania przede wszystkim na rzecz wojewody i wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego i duża część aktywności WCZK jest skierowana na ich wykonywanie. Z drugiej strony weryfikację danych uniemożliwia częstotliwość próśb o kolejne, nowe informacje. 17 maja 2014 roku RCB zwróciło się trzykrotnie do wojewódzkich centrów o dodatkowe dane lub ich uzupełnienie. Taka sama sytuacja powtórzyła się w kolejnym dniu, a 20 maja WCZK przesyłały cztery rodzaje różnych raportów.

Ponadto, poza informacjami, o które zwracało się RCB, do WCZK z prośbą o dane zwracały się (bezpośrednio lub za pośrednictwem wojewody) również poszczególne ministerstwa (między innymi MZ, MRiRW, MI, MPiPS oraz MSWiA). Dane gromadzone niezależnie dla poszczególnych resortów nierzadko dotyczyły tych samych obszarów, co informacje przesyłane do RCB, jednak różniły się one zakresem danych i terminem ich przygotowania.

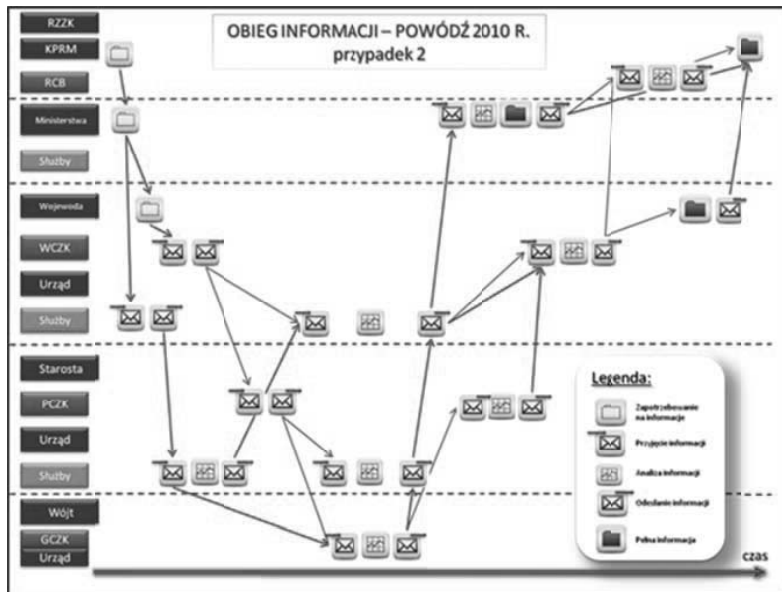
W wyniku rozmów z kierownikami WCZK (podczas I etapu badania) sporządzono trzy różne wykraczające poza model sposoby pozyskiwania informacji podczas powodzi.

Przypadek pierwszy (rysunek 9) opisuje sytuację, w której jedno z ministerstw zwróciło się o informacje bezpośrednio do wojewodów. Polecenie przygotowania określonych danych od wojewody otrzymał wydział urzędu wojewódzkiego właściwy w danym obszarze. Dwa dni wcześniej prośba o podobne informacje wpłynęła do WCZK z RCB. Oba formularze dotyczyły podobnych danych i nieznacznie różniły się od siebie.



Rysunek 9. Obieg informacji – przypadek I

Źródło: opracowanie własne

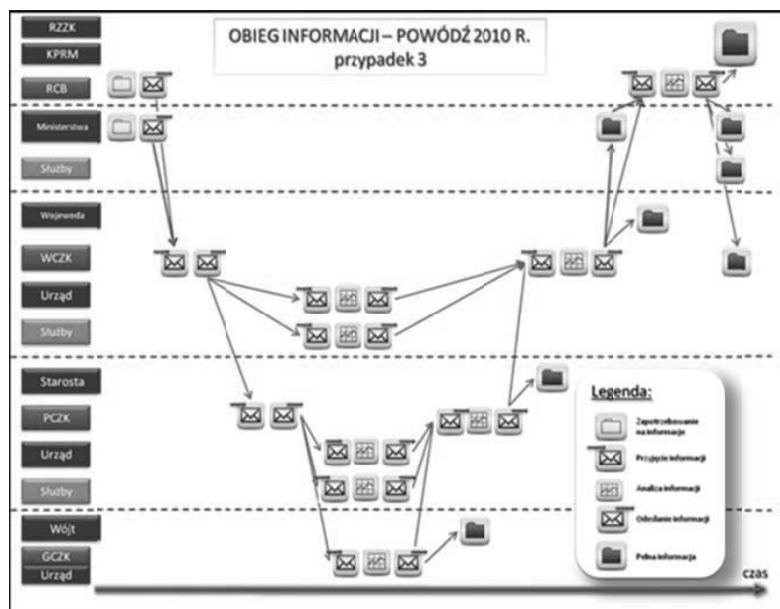


Rysunek 10. Obieg informacji – przypadek II

Źródło: opracowanie własne.

Przypadek drugi (rysunek 10) ukazuje sytuację gromadzenia danych na potrzeby Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów, który to proces przebiegał poza RCB oraz WCZK. Informacje, które zostały zebrane w ten sposób, trafiały do centrów jedynie w formie informacji wyjściowej.

Trzeci przypadek (rysunek 11) ukazuje zdarzenie, podczas którego dane były gromadzone przez ministerstwo (z pominięciem RCB) i pozyskiwane poprzez bezpośredni kontakt ministerstwo–WCZK.

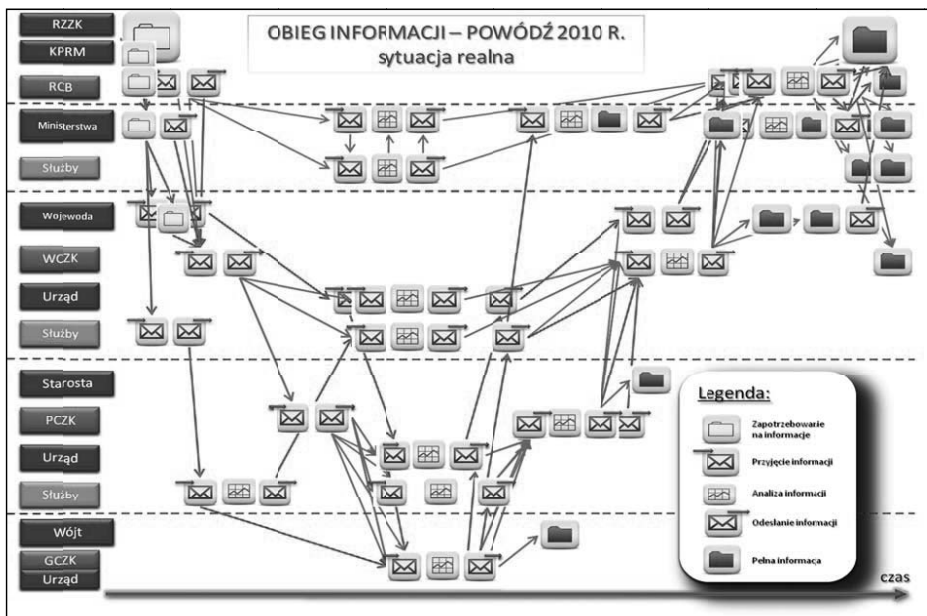


Rysunek 11. Obieg informacji – przypadek III

Źródło: opracowanie własne.

Różnorodność sposobów pozyskiwania danych podczas ostatniej powodzi (w publikacji wskazano jedynie na trzy – w opinii respondentów najbardziej dysfunkcyjnych) – od rozwiązań opartych na procedurach, do wykorzystywania prywatnych znajomości – powoduje, że mamy do czynienia nie tyle z systemowym, ale intuicyjnym działaniem opartym na przekonaniu, że każde źródło informacji i każda informacja mogą być przydatne. W konsekwencji instytucja, która potrzebuje danych, zwraca się z prośbą o nie do wszystkich podmiotów, które potencjalnie mogą lub powinny nimi dysponować. W wyniku tego – w ocenie ekspertów – zamiast wiarygodnych informacji otrzymuje cząstkowe oraz zbior-

cze dane o różnym poziomie szczegółowości, często nieprzefiltrowane i niezwerifikowane. Z drugiej strony, instytucje gromadzące i dystrybuujące informacje (centra zarządzania kryzysowego, w tym także RCB), bez odpowiednich narzędzi teleinformatycznych oraz zasobów kadrowych, mają ograniczone możliwości terminowego przygotowania wiarygodnych i wyczerpujących informacji. Chaos informacyjny zobrazowany na rysunku 12, który miał miejsce podczas powodzi, oraz zbyt duża liczba krążących informacji i próśb o nie, zmuszała uczestników podprocesu obiegu informacji do „wagowania” podmiotów, w wyniku czego dochodziło do sytuacji świadomego nieprzekazywania danych podmiotom uznanym za mniej istotne.



Rysunek 12. Prezentacja wyników badań – obieg informacji, sytuacja realna

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, należy wskazać, że sposób, w jaki odbywa się proces obiegu informacji, powinien być ściśle dostosowany do potrzeb organu zarządzającego daną sytuacją kryzysową. Jednocześnie należy w procesie planowania bardzo konkretnie określić, jakie organy (osoby), na jakim szczeblu administracji i w jakim zakresie mają prawo do żądania informacji, tak by z jednej strony możliwe było pozyskanie wszystkich istotnych w danym momen-

cie danych, a z drugiej – by nie tworzyć niebezpiecznego dla procesu zarządzania kryzysowego zjawiska szumu informacyjnego, a w konsekwencji chaosu organizacyjnego. W związku z powyższym zasadne wydaje się, poza implementacją ogólnego i powszechnego systemu teleinformatycznego służącego gromadzeniu i przesyłaniu danych, wskazanie i stworzenie instytucji „banków danych”, czyli podmiotów, które byłyby w stanie zbierać oraz udostępniać podmiotom systemu zarządzania kryzysowego właściwe informacje, a także poddawać te informacje ocenie i weryfikacji.

Najsłabszym ogniwem całego podprocesu obiegu informacji okazały się działania związane z ich gromadzeniem i przetwarzaniem danych. Informacje gromadzone są w folderach komputerowych i folderach poczty elektronicznej oraz w wersji papierowej (posegregowane w teczkach). Brak jest narzędzi teleinformatycznych umożliwiających odpowiednie ich gromadzenie, generowanie statystyk czy ich obrazowanie na mapach. W związku z powyższym nie istnieje możliwość szybkiego segregowania danych według różnych wskaźników (na przykład dat, zdarzeń, rodzaju lub wielkości strat). Konieczność ręcznego przeszukiwania informacji oraz brak jednolitych formatów danych wydłuża czas ich właściwego przetworzenia, praktycznie uniemożliwiając ich analizę.

Dane gromadzone na potrzeby zarządzania kryzysowego przez WCZK były w zasadzie poddawane jedynie analizie statystycznej. Przygotowywano również syntetyczne informacje dotyczące przebiegu zdarzenia oraz działalności poszczególnych służb i innych podmiotów prowadzących działania na terenie województwa.

Podstawą do przygotowania przez WCZK raportów okresowych były przede wszystkim procedury opisane w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego, operacyjnych planach ochrony przed powodzią oraz regulaminach organizacyjnych WCZK. Ponadto sporządzano je na polecenie RCB, innych ministrów (MSWiA, MZ, MPiPS, MI, MRiRW) lub przełożonych. WCZK nawet kilka razy dziennie otrzymywały polecenia przygotowania szczegółowych (dodatkových) informacji. Polecenia te były przesyłane nie tylko do WCZK ale także, za pośrednictwem wojewody, do właściwych komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego. Przygotowane raporty i inne dane były przesyłane codziennie do RCB, innych resortów oraz kierownictwa urzędu wojewódzkiego.

Działania w sytuacjach kryzysowych, szczególnie podczas pierwszej ich fazy, zawsze będą obarczone chaosem organizacyjnym. Jest to wliczone w każde działanie tego typu, niezależnie od skali zdarzenia. Doświadczenie wskazuje,

że nie można całkowicie wyeliminować szumu informacyjnego, który powstaje podczas sytuacji kryzysowych o znacznej skali, takich jak powódź, która dotknęła Polskę w 2010 roku. Jednak te stwierdzenia nie zwalniają organów właściwych do zarządzania kryzysowego od odpowiedzialności za wypracowanie zasad i przygotowanie skutecznych procedur zarządzania informacją, tak by w sytuacji kryzysowej jak najszybciej procedury te zafunkcjonowały.

Ponadto dla pierwszej fazy działań charakterystyczne jest pojawianie się szeregu inicjatyw, często nieskoordynowanych, których efekty nie przynoszą korzyści, angażując jednakże zasoby, które powinny w tym czasie realizować właściwe dla nich zadania. Podobny mechanizm występuje w obszarze zarządzania informacją. Dlatego też tak istotne jest skupienie w jednym organie uprawnień ograniczających wspomniane wyżej inicjatywy, względnie ich koordynacji.

W opinii ekspertów biorących udział w badaniu, bardzo istotne jest zwrócenie uwagi na odpowiednie wskazywanie właściwych podmiotów, które dysponują (lub powinny dysponować zgodnie z przepisami) potrzebnymi informacjami. Zwracali oni uwagę, że zjawisko powodzi nie występuje w poszczególnych województwach jednocześnie. Podczas gdy jedno województwo szacuje już straty, inne dopiero przygotowują się na nadchodzącą falę kulminacyjną. Konieczność przygotowania dużej liczby zestawień, które dotyczą sytuacji po przejściu powodzi, podczas gdy powódź *de facto* jeszcze nie wystąpiła, zabiera czas pracowników WCZK, który mógłby być przeznaczony na działania znacznie bardziej w tym czasie istotne i potrzebne. Zdarzały się także przypadki traktowania WCZK jako instytucji statystycznej – nakazywano zbieranie danych, które z punktu widzenia działań operacyjnych nie miały żadnego znaczenia lub miały znaczenie drugorzędne, względnie przydatnych dopiero w późniejszych etapach akcji przeciwpowodziowej, na przykład przy szacowaniu strat. Zwracano uwagę również, że służba dyżurna centrów zarządzania kryzysowego oraz stanowisk kierowania instytucji szczebla centralnego nie wymieniała między sobą informacji. Częstym zjawiskiem było więc składanie zapytań przez podmioty po tym, jak udzielono już na nie odpowiedzi kilku innym.

Dość częste były zapytania o informacje niemieszczące się w kompetencjach wojewody lub WCZK bądź, w innych przypadkach, wymagano danych, które nie były możliwe do przygotowania, w tym dotyczących stanu i oceny technicznej urządzeń przeciwpowodziowych, procentu zalanych terenów, wielkości i rodzaju strat, liczby ewakuowanych osób (z rozróżnieniem na dzieci i dorosłych), charakterystyki stosunków wodnych dla obszarów objętych powodzią,

ogólnej charakterystyki obszarów objętych powodzią (co mieści się w kompetencjach służb meteorologicznych oraz odpowiedzialnych za gospodarkę wodną). W odpowiedziach często wskazywano na problemy w pozyskaniu informacji, trudności we współpracy ze służbami i samorządami (szczególnie po godzinach pracy i w weekendy) oraz zbyt krótki czas, który pozostawiano na przygotowanie odpowiedzi.

Ponadto, badani wskazywali na konieczność podjęcia działań mogących usprawnić system zarządzania informacją, w tym zapewnić prawidłowe (zgodne z ustawą) funkcjonowanie PCZK i GCZK. Jednym z najistotniejszych źródeł informacji dla WCZK powinny być PCZK. Ze względu na zapisy w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, PCZK w dużej części zorganizowane są na bazie stanowisk kierowania KM/P PSP. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej funkcjonariusze PSP realizują własne zadania, a zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (zadania PCZK) traktowane są marginalnie. W części powiatów zadania PCZK wykonywane są w godzinach pracy urzędów, natomiast poza nimi przejmowane są przez dyżurującego „pod telefonem” pracownika, który często nie ma dostępu do dokumentów czy najnowszych informacji.

Wskazywano na konieczność zmiany zapisów w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w zakresie funkcjonowania (organizacji) PCZK i GCZK. Jednym z najważniejszych zadań tych centrów powinno być monitorowanie zagrożeń (zdarzeń) oraz przekazywanie informacji o nich do innych jednostek systemu, w tym do WCZK. Obecny zapis art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴ daje w przypadku PCZK dużą dowolność w zakresie interpretacji jego treści – dyżur pod telefonem, punkt kontaktowy w ramach stanowiska kierowania innej służby i tym podobne tymczasowe rozwiązania. Mankamentem systemu jest też niewystarczająca realizacja przez gminy zadania określonego w art. 20 ust. 1 pkt 1⁵ przywołanej ustawy. W dni wolne od pracy i po godzinach pracy urzędów przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego jest bardzo utrudniony. Należy więc wyegzekwować obowiązek budowy przez starostów Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego. Brak środków finansowych powoduje, że w większości przypadków nie są one organizacyjnie przygotowane

⁴ Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

⁵ Całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.

do realizacji nałożonych zadań (zdarzają się przypadki PCZK, gdzie obsługę stanowi jeden pracownik zatrudniony w wymiarze etatu).

Zwracano uwagę na konieczność zapewnienia pionowej podległości struktur zarządzania kryzysowego, co umożliwi wydawanie w sytuacji kryzysowej poleceń organom niższego szczebla (szczególnie w stosunku do administracji szczebla samorządowego), wdrożenie jednolitego systemu zbierania i przekazywania informacji z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie całego kraju. Postulowano także wprowadzenie jednolitego systemu wspomaganie decyzji w skali kraju, aplikacji baz danych, systemów teleinformatycznych, informacji przestrzennej, a także ujednoczenie oprogramowania teleinformatycznego na potrzeby zarządzania kryzysowego (dotyczy to także informacji otrzymywanych z IMGW, RZGW, służb, inspekcji, straży oraz ze szczebla powiatowego).

Postulowano ustalenie i wprowadzenie przejrzystych i precyzyjnych procedur pozyskiwania informacji z zastrzeżeniem, że informacje umożliwiające zarządzanie sytuacją kryzysową są priorytetowe, a dodatkowe informacje (statystyki, wyliczenia, spisy nie dotyczące bezpośrednio prowadzonych działań) powinny być zbierane innymi kanałami, z wyłączeniem struktur zarządzania kryzysowego. Konieczne jest ograniczenie chaosu i różnorodności wymaganych danych. Należy wprowadzić uniwersalny wzór karty zgłoszenia o zdarzeniu i jego skutkach (jedna przejrzysta tabela obejmująca wszystkie istotne informacje).

Biorąc pod uwagę zebrany materiał badawczy oraz przeprowadzoną w oparciu o to analizę, można wskazać następujące generalne postulaty:

1. Należy dokonać zmian w obowiązującym prawie, szczególnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania poprzez wskazanie ministrów, którzy zgodnie z ustawą o działach są właściwi do prowadzenia działań w sytuacjach kryzysowych.
2. Na obecnym etapie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego każdy z podmiotów dysponujących (lub który zgodnie z rozporządzeniem jest zobligowany dysponować) CZK powinien dokonać przeglądu właściwych mu systemów monitorowania i analizowania zagrożeń oraz określić w jego wyniku zakres danych (pierwotnych i wtórnych), które powinny być przesyłane do RCB (z rozróżnieniem danych dla sytuacji codziennej oraz kryzysowej). Określenie przez resorty swoich kompetencji powinno odbywać się zgodnie z zasadami planowania cywilnego.

3. Należy dookreślić katalog zagrożeń oraz określić zakres potrzebnych podczas sytuacji kryzysowych danych, a następnie dokonać ich przeglądu pod kątem sprawności i przydatności sensorów bezpieczeństwa, potrzeb państwa oraz przygotować katalog niemonitorowanych i monitorowanych niedostatecznie obszarów.
4. Należy określić zakres informacji, które powinny być gromadzone podczas kolejnych faz zarządzania kryzysowego (głównie podczas faz reagowania i odbudowy). Z uwag, które przekazywali przedstawiciele UW w ankietach, wynika, że konieczność raportowania poziomu zniszczeń jeszcze w fazie reagowania jest procesem dysfunkcyjnym w fazie reagowania, ale także że dane uzyskane w ten sposób są mało wiarygodne i często nie odzwierciedlają faktycznych strat.
5. Ze względu na słabość systemów gromadzenia danych przez CZK wojewodów (z powodu słabości samorządowych CZK) po implementacji powyższych postulatów odnoszących się do wzmocnienia CZK ministrów informacji z wojewódzkich CZK należy traktować jako dane uzupełniające (informacje o zasięgu regionalnym) bądź weryfikujące.
6. Należy dążyć do przygotowania i wdrożenia systemu teleinformatycznego, którego integralną częścią powinien być moduł (lub moduły) wspomagający proces zarządzania informacją i dedykowane działaniom związanym z zadaniami: gromadzenia, analizowania, przetwarzania i dystrybuowania informacji zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym⁶.
7. Usprawnianie zarządzania informacją powinno być procesem ciągłym, weryfikowanym każdorazowo po ćwiczeniach lub wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Należy więc wdrożyć zasadę, że po każdym tego typu zdarzeniu (ćwiczeniu lub wystąpieniu rzeczywistego zagrożenia) przeprowadza się przegląd procedur gromadzenia, przetwarzania i przesyłania informacji oraz dokonuje się stosownych zmian.
8. W świetle doświadczeń z powodzi 2010 roku wydaje się, że CZK powiatów i gmin zagrożonych częstym występowaniem sytuacji nadzwyczajnych lub kryzysowych powinny działać w formie dyżuru stałego 24/7 oraz zostać usytuowane w budynku starostwa/gminy.

⁶ Obecnie żaden z systemów IT nie wspiera wszystkich wymienionych funkcji.

**MODEL OF INFORMATION MANAGEMENT IN A CRISIS SITUATION
– STRUCTURAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS**

Summary

The article presents a model of information management in a crisis situation. It attempts to demonstrate that the effectiveness of crisis management centres in public administration is conditioned by access to information that are properly formatted and adequate to the needs.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: Public administration, crisis management

Inga Abgarowicz*

Tomasz Plasota**

Maciej Napiórkowski***

uczelnia???

NOWOCZESNE TECHNOLOGIE WSPIERAJĄCE RAPORTOWANIE O ZAGROŻENIACH NA POTRZEBY SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RP

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu są nowoczesne technologie wspierające raportowanie o zagrożeniach na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP. Celem pracy było określenie, na przykładzie Centralnej Aplikacji Raportującej, ich przydatności w ramach zapewnienia całodobowego obiegu informacji.

W ramach artykułu omówiono problematykę przepływu informacji jako jednego z głównych determinantów efektywnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę zwrócono na analizę wybranych przepisów w przedmiotowym zakresie. Ponadto scharakteryzowano nowe technologie wspierające raportowanie o zagrożeniach, przedstawiono założenia Centralnej Aplikacji Raportującej oraz stan prac nad projektowanym narzędziem, a także dokonano oceny jego przydatności wraz z wybranymi problemami związanymi z wdrożeniem systemu. Rozważania zakończono

* mgr Inga Abgarowicz – (Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy). E-mail: cnbop@cnbop.pl.

** mgr Tomasz Plasota (Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy). E-mail: cnbop@cnbop.pl.

*** mgr inż. Maciej Napiórkowski (Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy). E-mail: cnbop@cnbop.pl.

konkluzjami na temat przydatności Centralnej Aplikacji Raportującej jako systemu usprawniającego obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe: technologie, raportowanie, zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, Centralna Aplikacja Raportująca

Wprowadzenie

Informacja oraz wymiana informacji to warunek sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że złożony jest on z podsystemów: organów zarządzających, metod i działań, jak również z podsystemu powiązań informacyjnych¹. Rozważania na ten temat znajdują potwierdzenie w praktyce zarządzania kryzysowego. Podmioty biorące udział w realizacji zadań w poszczególnych fazach muszą mieć dostęp do wiedzy i zasobów informacyjnych umożliwiających poznanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego danej gminy, powiatu, województwa czy też całego państwa². Pozwala to bowiem na identyfikację zagrożeń mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowych, podjęcie odpowiednich działań zapobiegawczych, przygotowawczych, jak również na skuteczną reakcję.

Efektywne zarządzanie kryzysowe łączy się nie tylko z gromadzeniem niezbędnych informacji, ale również z ich generowaniem, wymianą oraz dystrybucją. Jego skuteczność mierzona jest umiejętnością wypracowania odpowiednich ram współpracy, koordynacji oraz kierowania działaniami podejmowanymi przez poszczególne podmioty w ramach każdej z faz zarządzania kryzysowego. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki zapewnieniu odpowiedniego obiegu informacji pomiędzy nimi. Stanowi to podstawę procesu decyzyjnego w zarządzaniu kryzysowym. W warunkach sytuacji kryzysowej uzyskanie informacji o wystąpieniu danego zdarzenia, jego przyczynach, dotychczas podjętych działaniach, przewidywanym rozwoju wydarzeń pozwala na podjęcie optymalnej decyzji co do dalszych działań służących przeciwdziałaniu zagrożeniom oraz usuwaniu ewentualnych skutków związanych z ich wystąpieniem.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że informacja stanowi wartość dla procesu zarządzania kryzysowego wtedy, gdy jest ona pełna i wyczerpująca oraz

¹ W. Kitler, *Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego*, w: *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 36.

² A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012, s. 113.

możliwa jest jej identyfikacja i ochrona, to jest określone są: czas nadania, czas odbioru, temat, nadawca, odbiorca oraz status. Wskazuje się również na konieczność zapewnienia jej odpowiedniej jakości (obiektywności), porównywalności oraz zwięzłości. Niezwykle ważne jest przy tym zabezpieczenie przed szumem informacyjnym. Zbyt duża ilość informacji wiąże się bowiem z przekłamaniami, opóźnieniami w odbiorze, uprzedzeniami ludzkimi czy też próbami dostosowania ich do własnych przewidywań, co może skutkować małą skutecznością i wiarygodnością przekazu. Ponadto, powinna ona trafiać do wszystkich uprawnionych do tego osób (w tym w uzasadnionych przypadkach do ludności) za pomocą najkrótszych kanałów komunikacji. Podkreśla się również konieczność wypracowania odpowiednich mechanizmów wymiany informacji, tak aby każdy wiedział, od kogo otrzymuje informację i komu ją dalej przekazuje³.

Odpowiedzią na postulat spełnienia powyższych wymagań jest stworzenie spójnego systemu raportowania o zagrożeniach przeznaczonego dla podmiotów zobligowanych ustawowo do zapewnienia całodobowego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Są nimi centra zarządzania kryzysowego, których głównym zadaniem jest zbieranie i przetwarzanie informacji, jak również planowanie i koordynowanie podjętych działań. Podmioty te uznawane są za ośrodki łączności, które scalają służby ratownicze i komunalne w ich codziennej działalności, jak również podczas reagowania w ramach prowadzonych akcji ratowniczych⁴. Wsparciem dla osiągnięcia tego celu może być wykorzystanie nowych technologii informatycznych usprawniających raportowanie o zagrożeniach na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Obieg informacji w zarządzaniu kryzysowym w ujęciu instytucjonalnym

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym⁵ centra zarządzania kryzysowego funkcjonują na szczeblach:

- a) krajowym (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jako państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów – art. 10 ustawy);

³ Tamże, s. 116–117.

⁴ G. Sobolewski, *Wstęp*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 8.

⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590 ze zm.).

- b) resortowym (ministerialne centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym dany organ lub jako jednostki jemu podległe lub nadzorowane – art. 13 ustawy);
- c) wojewódzkim (wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne umiejscowione w urzędach wojewódzkich w wydziałach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego podległych wojewodzie – art. 16 ustawy);
- d) powiatowym (powiatowe centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne w urzędzie powiatowym lub utworzone w ramach aparatu pomocniczego kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży – art. 18 ustawy);
- e) gminnym (gminne centra zarządzania kryzysowego – art. 20 ustawy).

Szczególną pozycję wśród nich zajmuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), które zostało utworzone na mocy przepisów przywołanej wyżej ustawy (art. 11) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁶ (uchylonego rozporządzeniem z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁷). Pełni ono funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego – odgrywa rolę informacyjną, koordynacyjną oraz doradczą w stosunku do centrów zarządzania kryzysowego niższych szczebli.

W odniesieniu do resortowych centrów zarządzania kryzysowego przepisy ustawowe zawierają zastrzeżenie, zgodnie z którym komórki te tworzą „ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa”⁸. Obowiązek ten doprecyzowują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania. Zgodnie z § 2.1 centrum zarządzania kryzysowego tworzą organy takie, jak: Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister właściwy do spraw zdrowia, Komendanci Główni: Państwowej Straży Pożar-

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2008 roku, nr 128, poz. 821).

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2011 roku, nr 86, poz. 471).

⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym..., art. 13 ust. 1.

nej, Policji, Straży Granicznej, jak również Szefowie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁹.

W przypadku szczebla wojewódzkiego i powiatowego utworzenie centrów (WCZK oraz PCZK) jest obligatoryjne¹⁰. Wyjątek stanowi poziom gminny, na którym to powołanie tych komórek powierza się decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹¹. Nie oznacza to jednak, że realizacja zadań wykonywanych przez centra (GCZK) jest dobrowolna. Zadania nałożone ustawowo na centra muszą być wykonywane na terenie gminy, nawet jeśli w danej jednostce samorządu terytorialnego takowe komórki nie powstały.

Zgodnie z ustawą do zadań centrów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, należy między innymi pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne¹².

W ramach niniejszego artykułu zadania te zostaną omówione pod kątem zapewnienia obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Szczegółowy zakres działań z tym związanych, jak również sposób ich realizacji regulowane są w wewnętrznych dokumentach wydawanych przez urzędy, w ramach których funkcjonuje dane centrum, na przykład w regulaminie centrum zarządzania centrum zarządzania kryzysowego czy też instrukcji postępowania dyżurnego centrum zarządzania kryzysowego. Na przykładzie centrum zarządzania kryzysowego województwa lubelskiego można wskazać, że do działań tej komórki z zakresu zapewnienia całodobowego dyżuru należą między innymi:

- a) utrzymywanie kontaktu i współdziałanie z instytucjami realizującymi ciągły monitoring środowiska;
- b) wymiana informacji ze służbami dyżurnymi administracji zespolonej i niezespolonej oraz innymi służbami i inspekcjami województwa;

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 roku, nr 226, poz. 1810).

¹⁰ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym..., art. 16 ust. 1; art. 18 ust. 1.

¹¹ Artykuł 20 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym...

¹² Artykuł 16 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym...

- c) pozyskiwanie informacji i opracowywanie dobowych meldunków o sytuacji w województwie;
- d) przygotowywanie i przekazywanie ostrzeżeń, komunikatów, informacji o ekstremalnych warunkach meteorologicznych i hydrometeorologicznych;
- e) dostarczanie niezbędnych informacji dla zespołu zarządzania kryzysowego związanych z aktualnym stanem bezpieczeństwa;
- f) monitorowanie zagrożeń związanych z siłami przyrody, rozwojem cywilizacyjnym, jak również alarmowanie ludności w przypadku ich wystąpienia;
- g) monitorowanie zagrożeń i bieżącej sytuacji w placówkach służby zdrowia¹³.

Z kolei w Instrukcji postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Województwa Mazowieckiego wskazuje się na szczegółowe obowiązki pracownika pełniącego dyżur w Centrum. Należą do nich między innymi monitorowanie występujących zagrożeń oraz zbieranie informacji o ich przebiegu od służb ratowniczych biorących udział w likwidacji skutków zdarzeń, wprowadzenie danych z monitoringu do systemu informatycznego oraz zbieranie ich z poczty elektronicznej. Ponadto podkreśla się obowiązek informowania osób funkcyjnych o powstałych zagrożeniach (w tym wypadku wojewody) oraz składania codziennego meldunku o stanie bezpieczeństwa na terenie województwa zgodnie z obowiązującymi procedurami, przy wykorzystaniu dostępnych środków informowania. Wskazuje się również na obowiązek opracowywania przez osobę pełniącą dyżur analiz, prognoz rozwoju sytuacji, raportów sytuacyjnych oraz notatek w przypadku występowania nadzwyczajnych zagrożeń¹⁴.

Dotychczasowy model raportowania o zagrożeniach

Zadania centrów zarządzania kryzysowego z zakresu pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego należy więc rozpatrywać przez pryzmat współdziałania z innymi centrami zarządzania kryzysowego, podmiotami realizującymi monitoring śro-

¹³ P. Gesing, *Centrum zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa województwa*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 57.

¹⁴ *Instrukcja postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 7.

dowiska oraz podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.

Przepisy prawne konstytuujące system zarządzania kryzysowego RP nie regulują kwestii sposobu raportowania o zagrożeniach w ramach obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi służbami. Niemniej jednak zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 22) nakładają obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego przez organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. W tym przypadku ma on poinformować bez zbędnej zwłoki o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając swoją ocenę sytuacji, jak również informację o podjętych działaniach¹⁵. Należy również zwrócić uwagę, że w chwili obecnej w trakcie konsultacji międzyresortowych jest projekt zmian zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Proponuje się dodanie nowego załącznika dotyczącego obiegu informacji na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego zawierającego informacje o tym kto komu dany raport przekazuje, w jakich godzinach i w jakim trybie¹⁶.

Zapewnienie sprawnego obiegu informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami na poszczególnych szczeblach terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem centrów jako ośrodków łączności stanowi więc wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego RP. O tym, jak dużą rolę odgrywa raportowanie o zagrożeniach, świadczą statystyki związane z liczbą „produktów” wytworzonych na potrzeby przepływu informacji w ramach zarządzania kryzysowego w ciągu roku na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Dane zaczerpnięte ze sprawozdania z działalności jednego z powiatowych centrów zarządzania kryzysowego za okres od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku wskazują, że w omawianym okresie komórka ta:

- a) sporządziła 248 raportów dziennych o stanie bezpieczeństwa w mieście;
- b) przygotowała 354 meldunki dobowe o stanie bezpieczeństwa w ramach współdziałania z wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego;
- c) sporządziła i rozpowszechniła 120 komunikatów dotyczących ostrzeżeń meteorologicznych i hydrologicznych;

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym...

¹⁶ <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/rusza-projekt-car-nowy-system-raportowania-o-zagrozeniach/gh1fz> (25.03.2014).

- d) przyjęła 16 271 różnych zgłoszeń wymagających interwencji dyżurnych powiatowego centrum zarządzania kryzysowego w ramach zapewnienia zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa publicznego¹⁷.

Raportowanie o zagrożeniach oparte jest na wymianie informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, jak również na obiegu informacji pomiędzy tymi komórkami a właściwymi terytorialnie służbami, inspekcjami oraz strażami.

W praktyce współpraca w tym zakresie polega na przekazywaniu informacji, raportów, meldunków związanych z przewidywanymi oraz zaistniałymi zagrożeniami pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, to jest komunikacji na linii GCZK–PCZK–WCZK–RCB. W tym miejscu nie można pominąć również roli innych centrów zarządzania kryzysowego funkcjonujących na poziomie centralnym. Na szczeblu krajowym istotną kwestią dla RCB jest pozyskiwanie danych z instytucji podległych Ministerstwu Środowiska (na przykład Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej) czy Ministerstwu Obrony Narodowej (Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych).

Obieg informacji odbywa się zarówno „pionowo”, jak i „poziomo” na każdym z poszczególnych poziomów. Polega on więc między innymi na przesyłaniu informacji, raportów, meldunków z centrów niższego szczebla do analogicznych komórek zarządzania kryzysowego funkcjonujących na wyższym poziomie. Z kolei centra wyższego szczebla wysyłają na niższy szczebel informacje będące analizami, ostrzeżeniami, prognozami, w tym na przykład ocenę zagrożenia powodziowego. Dodatkowo mogą żądać udzielenia informacji od komórek usytuowanych na niższym szczeblu systemu zarządzania kryzysowego w ramach doraźnego zapotrzebowania.

Podobnie ma się rzecz z obiegiem informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego a właściwymi służbami, inspekcjami, strażami. Centra otrzymują od nich informacje, takie jak: meldunki sytuacyjne zawierające prognozy, komunikaty, ostrzeżenia przeciwpowodziowe (na przykład od Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej czy też Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej), jak również informacje z terenu (na przykład o przebiegu zdarzenia od służb ratowniczych biorących

¹⁷ *Sprawozdanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Krakowie za okres 1.01.2012 r. do 31.12.2012 r.*

udział w likwidacji skutków zdarzenia) oraz informacje o stanie sił i środków (wystarczających lub nie) do poradzenia sobie z sytuacją kryzysową. W tym przypadku obieg informacji jest również dwukierunkowy.

W odniesieniu do konieczności zapewnienia całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego informacje przekazywane przez centra zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego mają charakter:

- a) raportów dobowych – informacji przekazywanych codziennie w formie opisowej i statystycznej dotyczącej zdarzeń odnotowanych w ciągu doby;
- b) raportów doraźnych – informacji przekazywanych niezwłocznie po wystąpieniu zdarzenia mającego wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁸.

Powyższy podział raportów, w tym ich nazewnictwo, wynika z wewnętrznych regulacji przyjętych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centrum zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, obecnie funkcjonują one pod nazwą raportów sytuacyjnych oraz doraźnych¹⁹. Raporty dobowe stanowią zaś roboczą nazwę dla raportów sytuacyjnych.

Raporty sytuacyjne przesyłane są przez centrum zarządzania kryzysowego niższego szczebla do centrum zarządzania kryzysowego wyższego szczebla (informacja dobową przesyłana jest również do organu zarządzania kryzysowego funkcjonującego na tym samym poziomie, na przykład wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego przekazuje taką informację do wojewody). Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że dokumenty te różniły się w pewnej mierze przyjętą strukturą oraz treścią. Niemniej jednak przykłady szablonów raportów (informacji) dobowych wykorzystywanych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego wskazują, że najczęściej zawierają one informacje na temat zdarzeń/zagrożeń, które miały miejsce w ciągu ostatniej doby (często w formie tabelarycznej) wraz z przebiegiem (opisem) zdarzenia/zagrożenia. Obejmują również informacje na temat ich przyczyn, podjętych działań, jak również prze-

¹⁸ Zarządzenie nr 38/2012 Starosty Brzozowskiego z 24 maja 2012 roku w sprawie organizacji systemu zbierania i przekazywania informacji o sytuacji bieżącej i kryzysowej w powiecie brzozowskim.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku...

widywanego rozwoju wydarzeń oraz wnioski (rekomendacje). Pod uwagę bierze się także długotrwałe (sezonowe) zdarzenia oraz zagrożenia²⁰.

Z kolei raporty doraźne przesyłane są w zależności od stopnia rozwoju sytuacji kryzysowej. Zawierają one informacje na temat zdarzeń, które mają zasadniczy wpływ na jej przebieg. Informacje te mogą być również przekazywane w przypadku doraźnego zapotrzebowania ze strony centrów zarządzania kryzysowego wyższego szczebla. Zestaw informacji dedykowany raportom doraźnym zawiera między innymi opis sytuacji, w tym miejsce i czas zdarzenia, warunki pogodowe w rejonie zdarzenia, źródło informacji oraz informacje o tym, komu centrum przekazało daną informację. Obejmuje również analizę sytuacji z uwzględnieniem działań podjętych przez poszczególne służby, inspekcje i straże oraz statystyk związanych ze skutkami zdarzenia (w tym na przykład liczbę ofiar, rannych, objętych pomocą, hospitalizowanych), odnotowanych szkód oraz informacji na temat kierowania działaniami z zakresu reagowania kryzysowego²¹.

Problemy związane z obiegiem informacji

Doświadczenia kilku ostatnich lat związane z występowaniem sytuacji kryzysowych, w tym zwłaszcza powodzi, ujawniły wady przyjętych rozwiązań z zakresu raportowania o zagrożeniach. Z uwagi na fakt, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego, to właśnie w tej instytucji zidentyfikowano większość problemów związanych z obiegiem informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Rozważania te były efektem uwag sygnalizowanych przez przedstawicieli resortów związanych z systemem zarządzania kryzysowego zgłaszanych w ramach spotkań obejmujących tematykę obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami, w tym spotkań eksperckich. Na tej podstawie zespół analityków RCB dokonał przeglądu problemów związanych z wymianą informacji w systemie zarządzania kryzysowego²².

Jednym z głównych zidentyfikowanych problemów związanych z obiegiem informacji jest konieczność zdobycia przez centra zarządzania kryzyso-

²⁰ *Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego część II, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, Urząd Gminy Malechowo, Malechowo 2011.

²¹ Tamże.

²² A. Paszkowski, *Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) – projekt i wdrażanie*, „Biuletyn Wydziału Analiz RCB” z 8 października 2013 roku, s. 11.

wego danych o różnych aspektach tego samego zdarzenia na rzecz kilkunastu instytucji jednocześnie. Sytuacja, w której na przykład poszczególni ministrowie zgłaszają zapotrzebowanie na uzyskanie niezbędnych informacji (na przykład Minister Zdrowia składający zapytanie do WCZK o wolne miejsca w szpitalach) skutkuje niemożnością obsłużenia wszystkich zainteresowanych przy ograniczonej obsadzie stanowisk w centrach zarządzania kryzysowego (w tym przypadku wojewódzkich). Dodatkowym problemem z tym związanym jest przekazywanie danych o zdarzeniach przy użyciu różnych kanałów komunikacji, w tym za pomocą telefonów, poczty internetowej, faxu, smsów oraz systemów niejawnych²³.

Kolejną zidentyfikowaną wadą obecnie przyjętych rozwiązań jest brak jednolitej struktury raportów dobowych i doraźnych, co rzutuje na zróżnicowanie zakresu przesyłanych informacji na temat tych samych zdarzeń w różnych województwach. Utrudnia to przeprowadzenie analizy porównawczej sytuacji w poszczególnych województwach, jak również uniemożliwia zebranie zbiorczych danych na temat skutków zdarzenia²⁴.

Wśród problemów związanych z obiegiem informacji na potrzeby raportowania wskazuje się również na brak jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego, co może skutkować zaklasyfikowaniem danego zdarzenia do różnych kategorii zagrożeń²⁵.

Zespół analityków RCB podkreślił również problem braku informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia. Obecne rozwiązania nie uwzględniają bowiem możliwości obserwacji rozwoju zdarzenia mającego miejsce na terenie sąsiednich jednostek administracyjnych. Wskazuje się również na utrudnienia związane z monitorowaniem sytuacji na poziomie ogólnokrajowym przez decydentów²⁶.

Centralna Aplikacja Raportująca – założenia i stan prac

Odpowiedzią na powyżej opisane problemy jest idea stworzenia systemu raportowania dla służb i instytucji biorących udział w zarządzaniu kryzysowym. Skłaniają ku temu doświadczenia RCB związane z pracą z aplikacjami zarzą-

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

dzania kryzysowego podczas ćwiczeń (na przykład CMX 2012), jak również w przypadku realnych sytuacji (na przykład program EUROMASTER używany w czasie turnieju EURO 2012)²⁷. W związku z tym minister administracji i cyfryzacji (MAiC) zlecił przygotowanie Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR), z której mogłyby korzystać centra zarządzania kryzysowego. Instytucją odpowiedzialną za jej stworzenie jest Podlaski Urząd Wojewódzki, który czyni to we współpracy z RCB. W ramach drugiej z wymienionych instytucji koordynację prac nad projektowanym systemem zapewnia Wydział Analiz RCB, którego zadaniem jest opieka merytoryczna nad projektem, przygotowanie założeń do przyszłych funkcjonalności aplikacji, jak również ogólnopolska koordynacja całego przedsięwzięcia²⁸.

W poniżej zaprezentowano główne założenia projektowanej aplikacji, jak również stan prac nad narzędziem. Informacje te uzyskano w trakcie wywiadu przeprowadzonego z jednym z pracowników Wydziału Analiz RCB. Ponadto część informacji zaczerpnięto z artykułu prezentującego dotychczasowe rezultaty omawianego projektu, który został zamieszczony w „Biuletynie Wydziału Analiz RCB”²⁹.

Prace nad projektem podzielono na dwa główne etapy. Celem pierwszego z nich było przeniesienie na platformę CAR dotychczasowego sposobu raportowania o zagrożeniach na liniach: PCZK–WCZK oraz WCZK–RCB. W pierwszej kolejności przygotowano testową wersję aplikacji obsługującej pierwszy etap projektu (w tym samym czasie Wydział Analiz RCB prowadził prace nad określeniem przyszłych funkcjonalności aplikacji w etapie II). Prace informatyczne związane ze stworzeniem pierwotnej wersji CAR zakończono w czerwcu 2013 roku. W efekcie uzgodniono katalog zdarzeń składający się z 28 możliwych do wyboru zagrożeń przyporządkowanych do 9 grup (w tym terroryzm, zjawiska naturalne, infrastruktura krytyczna i bezpieczeństwo energetyczne, awarie techniczne, pożary i miejscowe zagrożenia czy też przestępczość). Użytkownik aplikacji przed rozpoczęciem raportowania musi więc odnieść dane zdarzenie do konkretnego zagrożenia.

Efektom prac w ramach I etapu było również ujednoczenie wzorów raportu dobowego oraz doraźnego sporządzanego w WCZK oraz PCZK oraz terminów ich przekazywania. Pierwszy z nich, wysyłany do szczebla wyższego, zostaje

²⁷ Tamże, s. 13.

²⁸ Tamże, s. 11.

²⁹ Tamże.

utworzony automatycznie po zalogowaniu do systemu i przejściu do bieżącego raportowania. Z kolei raport doraźny opracowywany jest na podstawie bieżących informacji o wybranych zdarzeniach w formularzu raportu dobowego.

Struktura raportu dobowego obejmuje wiersze dotyczące: przebiegu (opisu) zdarzenia/zagrożenia, przyczyn zdarzenia, podjętych działań, przewidywanego rozwoju zdarzeń oraz wniosków i rekomendacji. Jego sporządzenie polega na dodaniu kolejnych zdarzeń, w stosunku do których wypełnia się pola odnoszące się do zakresu informacji wspomnianego powyżej. Dużym udogodnieniem dla użytkowników aplikacji jest możliwość przeglądania raportu z poprzedniej doby. Okienko sporządzającego raport dobowy obejmuje ikony umożliwiające wyświetlenie pełnego raportu, dodanie nowych zdarzeń/zagrożeń, scalanie zdarzeń w raporcie, dodanie zdarzeń do raportu doraźnego, jak również edycję zdarzenia/zagrożenia.

Z kolei raport doraźny tworzony jest poprzez wyeksportowanie pojedynczego, konkretnego zdarzenia w formularzu raportu dobowego. Następnie zostaje on zatwierdzony, a w konsekwencji wysłany do jednostki nadrzędnej.

W ramach przygotowania do wdrożenia etapu I prac przeprowadzono dwutygodniowe testy aplikacji w jednym z wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Pozwoliło to na wyeliminowanie głównych błędów systemu. Ponadto wybrano koordynatorów na szczeblu centralnym i wojewódzkim, których zadaniem było przekazywanie wiedzy na temat CAR na szczebel niższy. Kolejnym przedsięwzięciem było przeprowadzenie pilotażu aplikacji w 16 województwach. Polegał on na zapoznaniu użytkowników z systemem i przesyłaniu przez nich raportów dobowych i doraźnych do RCB w dwóch formach – dotychczasową drogą oraz poprzez CAR. W międzyczasie zorganizowano przedsięwzięcia, takie jak wideokonferencje, na których informowano o postępach we wdrażaniu projektowanego rozwiązania. Dzięki podjęciu tych działań od 1 września 2013 roku WCZK raportują do RCB tylko i wyłącznie za pomocą aplikacji CAR³⁰.

W kwietniu 2013 roku w Wydziale Analiz RCB rozpoczęły się konsultacje odnoszące się do zakresu informacji, które powinny być zawarte w raportach przekazywanych poprzez projektowany system (etap II prac). Ich efektem było stworzenie szablonów raportów przyporządkowanych do konkretnych zagrożeń. Rozwiązanie to ma ograniczyć zapytania związane z wystąpieniem sytuacji kryzysowej pochodzące od poszczególnych ministerstw kierowane do województw. Dzięki znajomości struktury poszczególnych raportów użytkownicy aplikacji

³⁰ Tamże, s. 12.

będą wiedzieli, jaki zestaw informacji na temat zdarzenia będą musieli uzyskać, aby wypełnić wszystkie niezbędne pola.

Przyjęty w ramach II etapu prac model raportowania ma odnosić się do „zagrożeń rozwojowych”, to znaczy trwających dłuższy czas, na przykład powodzi, i odbywać się w sposób trójstopniowy, a w konsekwencji obejmować:

- a) raport inicjujący (tworzony w momencie wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej i obejmujący podstawowy zestaw informacji);
- b) raport poszerzający (opracowywany w momencie informowania o dalszym przebiegu zdarzenia);
- c) raport końcowy (zawierający informacje o jego skutkach i kosztach związanych z fazą odbudowy).

Struktura raportów zawierać ma część opisową, sparametryzowaną (obraz skali zdarzenia i jego skutków, w tym na przykład liczba poszkodowanych oraz ewakuowanych) oraz załączniki, z uwzględnieniem szczebli powiatowego, wojewódzkiego i krajowego. Ponadto planuje się rozwinięcie aplikacji o moduły: mapy Polski oraz statystyczny, które umożliwią graficzne zobrazowanie danych³¹.

Projektowane rozwiązanie zakłada, że informacja o utworzeniu raportu inicjującego będzie widoczna na stronie CAR, dzięki czemu będzie dostępna dla wszystkich zalogowanych użytkowników³². Ma to pozwolić na rozwiązanie problemu braku informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia.

Planuje się również zamieszczenie w CAR danych teled adresowych danej instytucji, które staną się podstawą do stworzenia bazy kontaktów służb i instytucji zarządzania kryzysowego, wraz z wyszukiwarką, jak również dołączenie do aplikacji kolejnych użytkowników ze szczebla centralnego³³.

CAR – dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu systemu

Z informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonego wywiadu wynika, że na terenie pięciu województw większość PCZK wprowadziła do użytku CAR. W opinii jednego z doradców RCB problemem związanym z wdrożeniem aplikacji na obszarze gmin i powiatów jest fakt, że większość zadań wykonywanych przez administrację samorządową ma charakter tak zwanych zadań własnych.

³¹ Tamże, s. 13.

³² Tamże, s. 12.

³³ Tamże, s. 13.

Oznacza to, że dopóki samorządowcy nie zgłoszą, że nie radzą sobie z takim zadaniem, wyższy szczebel nie ma rozeznania, jak trudna jest sytuacja. Problem ten potęguje fakt, że nie ma narzędzi prawnych, aby zobligować ich do raportowania o zagrożeniach. Kluczową sprawą wydaje się więc nakłonienie samorządowców, aby meldowali o zagrożeniach³⁴.

Opinie organów wybranych jednostek samorządu terytorialnego o projektowanym systemie informatycznym wskazują jednak, że wciąż wiele z nich albo o nim nie słyszało, albo też nie miało haseł, aby się do niej zalogować. Zdarzają się jednak również opinie potwierdzające przydatność aplikacji w warunkach sytuacji kryzysowych. Podkreśla się na przykład, że bardzo dobrze funkcjonuje ona w okresie zimowym, gdy istnieje potrzeba monitorowania dróg lub w trakcie obfitych opadów śniegu³⁵.

Podsumowanie

Zapewnienie sprawnego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego stanowi wyzwanie dla wszystkich służb i instytucji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Dotychczasowy system raportowania o zagrożeniach zawiera w sobie wiele niedoskonałości i wad, w tym problem nadmiaru informacji w starciu z koniecznością pozyskania przez centra danych o różnych aspektach tego samego zdarzenia na rzecz wielu podmiotów jednocześnie przy wykorzystaniu wielu środków komunikacji. Problem stanowi również brak jednolitej struktury raportów dobowych i doraźnych oraz jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego.

Informacje uzyskane podczas przeprowadzonego wywiadu z pracownikiem Wydziału Analiz RCB wskazują, że nowoczesne technologie mogą rozwiązać zidentyfikowane problemy i już dziś stanowią wsparcie dla wymiany informacji dla wszystkich instytucji i służb realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Będący w trakcie realizacji projekt CAR może pozwolić na usprawnienie obiegu informacji związanego z podejmowaniem działań z zakresu szacowania możliwości wystąpienia zagrożenia, przekazywania danych o skutkach zdarzeń, jak również w ramach dokonywania właściwej oceny sytuacji przez decydentów. Wśród zalet projektowanego rozwiązania należy wskazać

³⁴ <http://prawo.rp.pl/artukul/1084180.html>, Samorządowcy nie używają aplikacji dot. sytuacji kryzysowych (25.03.2014).

³⁵ Tamże.

opracowanie jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego, ujednoczenie struktury raportów dobowych i doraźnych, jak również zapewnienie informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia ze zwróceniem szczególnej uwagi na raportowanie na temat „rozwojowych zagrożeń” typu powódź.

Projekt CAR wdraża więc rozwiązania, które mogą pozwolić na wyeliminowanie części wad dotychczasowych rozwiązań. Niemniej jednak należy skupić się na przekonaniu samorządowców do wdrożenia projektowanego rozwiązania. Wsparciem w tym względzie może być zmiana przepisów prawnych w kierunku wprowadzenia obowiązku stałego składania meldunku w pewnych godzinach (nawet gdy nic się nie dzieje), w tym opracowania wytycznych na temat sposobów raportowania, to jest informacji o tym, kto komu dany raport przekazuje, w jakich godzinach i w jakim trybie. Niewątpliwie, kolejnych wniosków dostarczą praktyczne doświadczenia związane z wykorzystaniem aplikacji CAR w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ponadto sam proces zarządzania informacją powinien wciąż stanowić przedmiot badań ukierunkowanych na poszukiwanie optymalnych rozwiązań z zakresu obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Literatura

Gesing P., *Centrum zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa województwa, w: Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.

Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego część II, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, Urząd Gminy Malechowo, Malechowo 2011.

<http://prawo.rp.pl/artukul/1084180.html>, Samorządowcy nie używają aplikacji dot. sytuacji kryzysowych (25.03.2014).

<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/rusza-projekt-car-nowy-system-raportowania-o-zagrozeniach/gh1fz> (25.03.2014).

Instrukcja postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Warszawa 2010.

Kitler W., *Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego*, w: *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Paszowski A., *Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) – projekt i wdrażanie*, „Biuletyn Wydziału Analiz RCB” z 8 października 2013 roku.

Sobolewski G., *Wstęp*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.

Sprawozdanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Krakowie za okres 1.01.2012 r. do 31.12.2012 r.

Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012.

Akty prawne

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2008 roku, nr 128, poz. 821).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 roku, nr 226, poz. 1810).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2011 roku, nr 86, poz. 471).

Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590 ze zm.).

Zarządzenie nr 38/2012 Starosty Brzozowskiego z 24 maja 2012 roku w sprawie organizacji systemu zbierania i przekazywania informacji o sytuacji bieżącej i kryzysowej w powiecie brzozowskim.

NEW TECHNOLOGIES SUPPORTING REPORTING ABOUT THREATS FOR POLISH CRISIS MANAGEMENT SYSTEM

Summary

The article concerns new technologies supporting reporting about threats for polish crisis management system. It aims at determining their usefulness in scope of ensuring twenty-four-hour circulation of information by the example of Central Reporting Application.

It is about circulation of information as an one of the main determinants for effective crisis management system functioning. Particular attention is paid to analysis of cho-

sen legislation concerning this field. The article also touches upon characterization of new technologies supporting reporting about threats. It describes assumptions of Central Reporting Application, status of activities, as well as usefulness assessment with chosen problems connected with system implementation.

Considerations summed up the conclusions about usefulness of Central Reporting Application as a system reinforcing circulation of information for crisis management.

Translated by Grzegorz Abgarowicz

Keywords: technologies, reporting, threats, crisis management, central reporting application

Wiesław Sieciński*

Uniwersytet Szczeciński

**TRADYCJE I WSPÓŁCZESNOŚĆ
NOWOCZESNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE****Streszczenie**

Tradycje współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce sięgają czasów Konstytucji 3 maja 1791 roku. Klęska polityczna Rzeczypospolitej zakończona w 1795 roku trzecim rozbiorem Polski uniemożliwiła dalsze kształtowanie się polskiej samorządności. W myśl postanowień władz państw zaborczych na okupowanych przez nie terytoriach kraju wprowadzono właściwe zaborcom zasady administracji publicznej. Różnorodność form sprawowania władzy lokalnej utrudniała scalenie terytorialne po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. W II Rzeczypospolitej (1918–1939) odbudowano ogniwa samorządności na poziomie gminy i powiatu. Po drugiej wojnie światowej przeprowadzono w Polsce zmianę zasad ustrojowych państwa, wprowadzając rady narodowe różnego szczebla wyposażone w funkcje uchwałodawcze, wykonawcze i kontrolne.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa Sejm 8 marca 1990 roku po uprzedniej zmianie Konstytucji uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym. Od 1990 roku zaczyna się historia nowej organizacji samorządu terytorialnego – do roku 1998 na poziomie gminy, zaś z 1 stycznia 1999 roku również na poziomie powiatu i województwa.

* dr Wiesław Sieciński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.

Słowa kluczowe: historia administracji, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny jest jedną z najstarszych form organizacji społeczności lokalnych powołanych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców. Jest instytucją działającą we wszystkich systemach demokratycznych. Działa w nich pod ochroną państwa we własnym imieniu. Jego kompetencje obejmują z reguły całą działalność publiczną, którą nie zajmują się organy państwowe.

Samorząd terytorialny jest trwale zakorzeniony w tradycji i bogatej polskiej myśli samorządowej. Nowoczesny samorząd terytorialny powstał pod wpływem idei rewolucji francuskiej z XVIII wieku, rozwoju liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego w XIX wieku, a zatem w okresie, gdy Polska znajdowała się pod zaborami. Powstające w wieku XIX na ziemiach polskich instytucje nowoczesnego samorządu terytorialnego nie były wytworem ustawodawstwa polskiego, lecz rozwiązań ustrojowych przyjętych w państwach zaborczych. Niemniej należy tu odnotować tworzenie się własnych, polskich rozwiązań nowoczesnego samorządu, to jest posiadającego charakter publicznoprawny. Można się go doszukać w ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 roku włączonej następnie do Konstytucji 3 maja z 1791 roku w rozdziale *Prawo o miastach*. Sformułowano tu prawo miast do wolności, czyli własnego zakresu spraw samorządu (choć w jego zakres włączono również sądownictwo). W tak zwanych miastach królewskich mogły wybierać swe organy: magistraty, burmistrzów, wójtów i innych urzędników. Nie zmieniono jednak reliktyw ustroju feudalnego – szlacheckiego samorządu ziemskiego i patrymonialnych układów w gminach wiejskich¹.

Modernizacja samorządu dokonująca się w czasach stanisławowskich została przerwana przez upadek państwa w 1795 roku. W następstwie podziału terytorialnego Polski pomiędzy kraje zaborcze niemożliwe w istocie stało się nawiązanie do staropolskiego modelu administracji terytorialnej. Od połowy lat pięćdziesiątych XIX wieku nastąpił rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego w większości krajów europejskich. Samorząd terytorialny uważano wtedy za najważniejszą formę decentralizacji administracji. Zapewniał on udział czynnika obywatelskiego w wykonywaniu administracji publicznej. W związku

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 1–2.

z tym pozostawało utrwalenie się dualizmu administracji terytorialnej, obejmującej administrację rządową i administrację samorządową. Pewne odrębności w organizacji samorządu terytorialnego występowały w państwach środkowo-europejskich. Ukształtowany w tych państwach model samorządu terytorialnego został wprowadzony, a w istocie narzucony na ziemiach polskich pod zaborami. W ustroju samorządu terytorialnego każdego z państw zaborczych występowały pewne odmienności. Miały one istotny wpływ na kształt samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku zaczęto budować podstawy jej ustroju. Oprócz pionu organów administracji rządowej wskazano instytucję samorządu terytorialnego jako integralną część zarządzania państwem. Władze w początkowym okresie suwerenności państwa polskiego przyjęły zasadę kontynuacji prawa i instytucji otrzymanych w spadku po państwach zaborczych. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej przechodził skomplikowane koleje losu. W latach 1921–1926 obdarzono go dość szerokimi kompetencjami. Po zamachu majowym władze starały się ograniczyć kompetencje samorządowe, co wpisywało się w ogólną tendencję autorytarnych rządów sanacji w Polsce. Unifikację rozwiązań normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego przyniosła dopiero ustawa z 23 marca 1933 roku, znana powszechnie jako ustawa scaleniowa². Podstawowym jej zadaniem było kompleksowe ujednoczenie systemu polskiego samorządu terytorialnego przede wszystkim w zakresie funkcjonowania gminy wiejskiej, miejskiej oraz na szczeblu powiatu. Wejście w życie ustawy scaleniowej jednocześnie uchyliło nieaktualne akty prawne z zakresu zaborów oraz akty prawa z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości. Wyodrębniono organy samorządowe o zadaniach legislacyjno-kontrolnych oraz egzekucyjnych³.

W okresie wojny i okupacji z oczywistych powodów nie było warunków do rozwoju samorządu terytorialnego, a funkcjonowanie wspólnot lokalnych skupiało się na walce o przetrwanie.

Pierwsze lata powojenne mimo zmian systemu politycznego charakteryzował silny wpływ tendencji międzywojennych. Szczególną uwagę skupiono na radach narodowych pełniących odąd funkcje organów samorządu terytorialnego. Zarówno ustawa KRN z 11 września 1944 roku, jak i dekret PKWN z 23 listo-

² Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU z 1933 roku, nr 35, poz. 294).

³ K. Kociubiński, *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Arboretum, Wrocław 2010, s. 235.

pada 1944 roku określały zadania samorządu terytorialnego, jednak czyniły to w sposób bardzo ogólny. W pierwszych latach po wojnie do zakresu zadań samorządu terytorialnego należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie były wyraźnie zastrzeżone dla kompetencji władz państwowych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego stała się gmina.

Lata 1944–1950 to okres szczególnie. Charakteryzowało go zwłaszcza połączenie przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, wynikającej ze zmian ustrojowych koncepcji ustroju władz lokalnych. W wyniku uchwalenia ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴ zerwano ostatecznie z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, w tym samorządu terytorialnego, wynikającą w znacznym zakresie jeszcze z koncepcji przedwojennych. Ustawa z 1950 roku wprowadziła zasadnicze zmiany zwłaszcza w zakresie funkcjonowania rad narodowych, ale także innych terenowych organów administracji publicznej. W latach 1950–1989 nie było możliwe w systemie rad narodowych jako organów administracji państwowej zrealizowanie idei samorządu terytorialnego.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa Sejm 8 marca 1990 r., po uprzedniej zmianie Konstytucji, uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym. Odtworzony po ponad 50-letniej przerwie samorząd terytorialny szczebla gminnego stworzył podstawy do budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji państwa orientującej się na zasadzie pomocniczości. Od 1990 roku zaczyna się nowa historia nowej organizacji samorządu terytorialnego – od roku 1998 na poziomie gminy, zaś z 1 stycznia 1999 roku również na poziomie powiatu i województwa.

Samorząd terytorialny w Konstytucji 3 maja 1791 roku

Pozycja społeczno-gospodarcza i polityczna miast w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej ulegała degradacji. Ich kompetencje były uszczuplane na rzecz szlachty, a prawo zakazywało mieszczanom posiadania oraz nabywania dóbr ziemskich. Wraz z ograniczeniem swobody miast rosła degradacja wsi.

Dopiero konstytucja majowa z 1791 roku w sposób syntetyczny regulowała zagadnienia samorządu terytorialnego, zerwała z dotychczasowym systemem rządzenia i zapowiedziała szereg reform ustrojowych. W szczególności obszerne

⁴ Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (DzU z 1950 roku, nr 14, poz. 130).

regulacje znalazły się w prawie o miastach włączonym do konstytucji. Wszystkie miasta królewskie w Rzeczypospolitej uznano za wolne. Wolność dotyczyła również osiadania we wsi lub w mieście i miała charakter powszechny, tak że każdy mógł sam zdecydować o miejscu pobytu i zamieszkania. Na mocy ustawy rządowej mieszczaństwo uzyskało prawo polegające na zakazie więzienia ich bez wyroku sądowego, prawo nabywania dóbr ziemskich, dostępu do urzędów cywilnych, rang wojskowych i godności duchownych. Obywatele miasta mieli prawo wybierania własnego magistratu, a zwłaszcza burmistrzów oraz wszelkich urzędników. Miasta otrzymały również prawo do decydowania o porządkach wewnętrznych, niemniej jednak zobowiązane były informować o tym komisję policji. Wszyscy obywatele miasta będący właścicielami dziedzicznej posesji posiadali czynne i bierne prawo wyborcze do wszelkich urzędów miejskich większością głosów. Zostały zniesione libertacje i wszyscy mieszkańcy podlegający jurysdykcji miasta płacili równe podatki.

Magistrat pełnił również funkcję sądową. Był to sąd pierwszej instancji w sprawach mniej ważnych (do trzystu złotych oraz zagrożonych karą do trzech dni więzienia). W sprawach tych orzeczenia były ostateczne, w przypadku zaś spraw większej wagi dopuszczone było odwołanie do sądów wyższej instancji. Sądy apelacyjne mieściły się w większych miastach. Mogli w nich orzekać członkowie magistratu, ale musieli się oni zrzec swoich funkcji w sądach pierwszej instancji.

Konstytucja brała pod opiekę lud rolniczy, spod którego ręki, jak mówiła, płynie najobfitsze źródło bogactw krajowych. Pomimo tak szczytnych deklaracji o opiece nad chłopami praktyka nie była już taka szlachetna. W zakresie samorządu wiejskiego nie wprowadzono zasadniczych rozstrzygnięć, a to w tej instytucji należałoby upatrywać ochrony interesów chłopskich.

Konstytucja nie mówiła wprost o pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego, ale zgodnie z jej myślą przewodnią dotyczącą szerokiej decentralizacji potwierdzała funkcjonowanie innych stopni podziału administracyjnego kraju. W rozdziale ósmym poświęconym władzy sądowniczej, gdzie ustanowiono rozbudowane sądownictwo, konstytucja wspomina o województwach, ziemiach oraz powiatach, utrzymując tym samym w mocy przedkonstytucyjny charakter podziału terytorialnego kraju⁵.

⁵ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 25–26.

Konstytucja majowa zrywała z dotychczasowym systemem rządzenia i zapowiadała szereg reform ustrojowych. Rola samorządu terytorialnego po rozbiorach (1772, 1793, 1795) była zróżnicowana. Jego marginalizacja nie była tylko zależna od zaborców, ale miały na to wpływ czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, począwszy od dążenia szlachty do wszechwładzy, poprzez anarchię i brak jasno sprecyzowanych i jednolitych uprawnień organów samorządowych, a często nawet brak odpowiednich organów, aż po agresję zewnętrzną. Brak państwa polskiego spowodował, iż przemiany w kraju zachodziły w nierozzerwalnym związku z rozwojem sytuacji we Francji oraz państwach zaborczych.

Księstwo Warszawskie (1807–1815)

Zwycięstwo Napoleona nad Prusami i zawarty z imperatorem Rosji Aleksandrem I traktat w Tylży z 1807 roku rozbudziły nadzieje Polaków na odzyskanie utraconej niepodległości. Utworzono wówczas z ziem byłego zaboru pruskiego Księstwo Warszawskie. Konstytucja Księstwa, wzorowana w przeważającej mierze na aktach konstytucyjnych francuskich, uważana była za część składową francuskiego prawa konstytucyjnego. Administrację Księstwa Warszawskiego skopiowano co do zasad organizacyjnych z modelu francuskiego.

Księstwo Warszawskie zostało podzielone na 6 departamentów: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński, a w 1809 roku doszły terytoria Galicji z 4 departamentami: krakowskim, radomskim, lubelskim i siedleckim. Departamentem kierował prefekt podlegający bezpośrednio pod ministra spraw wewnętrznych, wykonujący także polecenia każdego z 5 ministrów resortowych. Pomocą służyła mu rada prefekturalna (na jej czele stał prefekt), pełniąca dwojakiego rodzaju funkcje:

- a) sądu administracyjnego pierwszej instancji;
- b) organu administracyjnego o znaczeniu pomocniczym dla prefekta i władz samorządowych (decydowała o ulgach podatkowych i udzielała zezwolenia gminom na wszczęcie procesu oraz na pozbycie się własności).

Rozwiązanie to spowodowało, że rady występowały w podwójnym charakterze, raz jako sąd administracyjny pierwszej instancji, innym razem jako organ o znaczeniu pomocniczym dla prefekta, a więc przedstawiciela rządu. Twórcy tej koncepcji zdawali sobie sprawę z wadliwości tego rozwiązania, polegającej na

skupieniu w jednych rękach władzy sądowniczej i wykonawczej, mimo to model ten funkcjonował przez wiele lat.

Departamenty dzieliły się na powiaty, których w 1810 roku było 100, i w zasadzie było to utrzymanie dotychczasowego podziału administracyjnego. Administracją powiatową kierował podprefekt, służbowo podlegający prefektowi, także pochodzący z nominacji, posiadający podobne, lecz w znacznej mierze ograniczone kompetencje w stosunku do prefekta. Poprzez dowcipne określenie jego kompetencji, na przykład „oko prefekta” lub „skrzynka na listy”, funkcję tę sprowadzono do roli pośrednika między gminą a departamentem⁶.

W powiecie funkcjonowała także rada powiatowa – ciało o charakterze częściowo samorządowym – wypełniająca funkcje opiniodawczo-kontrolne. Członków jej, w liczbie od 9 do 12, powoływał król z kandydatów przedstawionych przez sejmiki zwoływane przez króla i obejmujące tylko szlachtę – posesjonatów. Czynne prawo wyborcze do sejmiku powiatowego określano na podstawie szlacheckich ksiąg obywatelskich prowadzonych w powiecie przez podprefekta. Rada powiatowa dokonywała także rozłożenia obciążeń podatkowych na miasta i wsie.

Artykuł 66 Konstytucji stwierdzał, że najniższą jednostką administracyjną jest „municypalność administracyjna”, którą kieruje burmistrz lub prezydent. Dekretami z 1809 i 1812 roku za municypalności uznano: Warszawę, Kraków, Lublin, Poznań, Toruń, Kalisz i Sandomierz. Zarządzali tymi miastami prezydenci municypalni powoływani przez króla, podlegający prefektom w departamentach. W miastach tych funkcjonowały także rady municypalne składające się z, w zależności od liczby mieszkańców, od 10 do 30 członków. Kandydatów do nich typowały zgromadzenia gminne, obejmujące 2–3 powiaty, zwoływane przez króla, składające się z reszty wyborców (bez szlachty – posesjonatów, której przedstawiciele wchodziłi do rady powiatowej). Zgromadzenie nie mogło liczyć mniej niż 600 uprawnionych. Do kompetencji rad municypalnych zaliczano:

- zarząd mieniem publicznym,
- ustalanie rozłożenia podatków będących składnikiem dochodów państwa,
- ocenę pracy administracji.

Pozostałe miasta i wsie nazywano gminami. W mieście funkcjonowała rada miejska, której członków powoływał prefekt z kandydatów wyłonionych przez właścicieli dóbr miejskich, zaś na wsi – rada wiejska o bardzo ograniczonej kom-

⁶ I. Jaworski, *Zarys powszedniej historii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1983, s. 274.

petencji. Administracją miejską kierował burmistrz, który w myśl art. 68 Konstytucji był powoływany przez króla. Podlegał on bezpośrednio prefektowi. Z kolei wójt był szefem administracji wiejskiej. Wyznaczał go prefekt, a zatwierdzał minister spraw wewnętrznych. Zastępcą wójta był sołtys, urzędujący w każdej wsi, zatwierdzony przez prefekta. Bardzo często funkcję wójta sprawował właściciel wsi lub w jego zastępstwie rządcą folwarków. Z chwilą utworzenia Księstwa Warszawskiego Komisja Rządząca przywróciła ustawę Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 roku⁷.

Królestwo Polskie

Ostoją niepodległości w Królestwie Polskim miał stać się samorząd terytorialny wraz z wyłanianymi w drodze wyborów organami, jednak w rzeczywistości jego znaczenie było marginalne.

W powiatach istniały jedynie organy stanowiące (rady) o ograniczonych kompetencjach, wybierane na sześć lat, liczące 15–18 członków. Jednostki te nie doczekały się własnych organów wykonawczych. Rady gubernialne, wybierane przez rady powiatów, również nie miały kompetencji władczych, gdyż jedyną ich kompetencją była działalność opiniotwórcza. Samorządność terytorialna była więc raczej fikcją niż faktem.

W początkowym okresie istnienia Królestwa Polskiego wprowadzono jednolitą organizację władz miejskich. Zarządom miast nadano nazwę urzędów municypalnych, które składały się z burmistrza i ławników. Inaczej było w miastach wojewódzkich, gdzie w skład urzędów municypalnych wchodził prezydent i radni. Obowiązkiem mieszkańców miast było opłacanie burmistrza i jego personelu, w przeciwnym wypadku miasto traciło prawa miejskie i podlegało jurysdykcji wójta gminy. W miastach prywatnych taki obowiązek spoczywał na ich właścicielach.

Wójtami zostawali właściciele posiadłości, a w przypadku dóbr rządowych – ich administratorzy. Już dziesięć gospodarstw mogło tworzyć gminę, co nie sprzyjało rozwojowi samorządu wiejskiego, ponieważ tak małe skupiska nie stwarzały szans budowy sprawnej administracji terytorialnej. Gmina w Królestwie Polskim, o czym pisał H. Konic, miała podwójny charakter. Była jednostką administracyjną i zarazem instytucją samorządu.

⁷ W. Śniecikowski, *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, Paślęk 1996, s. 37–39.

W każdym okręgu gminnym funkcjonowało zgromadzenie gminne, które między innymi wybierało jednego deputowanego na sejm, jednego członka rady wojewódzkiej oraz sporządzało listę kandydatów na urzędy administracyjne. Prawo uczestnictwa w zgromadzeniach gminnych mieli: każdy obywatel właściciel niebędący szlachcicem, opłacający w swej własności gruntowej jakikolwiek podatek, każdy rękodzielnik i przełożony nad czeladzią warsztatową, każdy kupiec mający własny zapas w sklepie lub magazynie wartości 10 tysięcy polskich złotych, wszyscy plebani i wikariusze, profesorowie i nauczyciele.

W województwach działały komisje wojewódzkie złożone z prezesów i komisarzy, które wykonywały polecenia komisji rządowych. Rozwiązania te wyraźnie dowodziły, iż samorząd szczebla wojewódzkiego nie był wyposażony w atrybuty samodzielności podejmowania władczych decyzji. W każdym województwie funkcjonowały rady wojewódzkie złożone z rajców wybranych na sejmikach i zgromadzeniach gminnych. Do zadań tychże rad należało wybieranie sędziów do dwóch pierwszych instancji, ustalanie listy kandydatów na urzędy administracyjne oraz dbanie o dobro województwa.

Na mocy statutu z 26 lutego 1832 roku ogłoszonego przez Mikołaja I Królestwo Polskie zostało przyłączone do państwa rosyjskiego jako nierozdzielna część jego terytorium i mimo zapowiedzi rozbudowy samorządu terytorialnego uległ on coraz większej marginalizacji⁸.

Wielkie Księstwo Poznańskie (1815–1846)

Wielkie Księstwo Poznańskie uzyskało pewien zakres autonomii i odrębności ustroju, który stopniowo, aczkolwiek konsekwentnie likwidowano, począwszy od zamykania polskich szkół.

W prowincji poznańskiej zanikł podział na miasta królewskie i prywatne, a w roku 1833 zlikwidowano przywileje ekonomiczne dziedziców miast. Do organów samorządu miejskiego należały rady miejskie wybierane na trzyletnie kadencje oraz magistraty składające się z urzędników zawodowych i honorowych, z burmistrzami i nadburmistrzami w większych miastach na czele. Rada miejska poprzez swoje komisje sprawowała kontrolę nad magistratem.

Ustrój gminy wiejskiej po 1823 roku został zmieniony (dotąd samorząd gminny był identyczny jak w Księstwie Warszawskim). Zbiorową gminą zarządzał wójt, na wsi taką funkcję pełnił sołtys. W latach późniejszych pozbawiono

⁸ M. Karpiuk, dz.cyt., s. 28–29.

urzędów wójtowskich dziedziców, powierzając je urzędnikom państwowym, by w końcu zlikwidować gminy wójtowskie, wprowadzając w ich zastępstwie dystrykty⁹.

Administracja terytorialna Wolnego Miasta Krakowa (Rzeczypospolitej Krakowskiej 1815–1846)

Kongres Wiedeński powołał do życia tak zwane Wolne Miasto Kraków, terytorialnie miniaturowe państwko (1150 kilometrów kwadratowych, 88 tysięcy mieszkańców), pozostające pod opieką trzech państw zaborczych – Austrii, Prus i Rosji. Otrzymało ono Ustawę konstytucyjną z 3 maja 1815 roku, zmienioną tak zwaną Konstytucją Rozwiniętą z 11 września 1818 roku.

Artykuł IX konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej wprowadzał podział obszaru Wolnego Miasta na gminy miejskie i wiejskie. Pierwsze liczyć miały po około 2000 mieszkańców (było ich 11), drugie co najmniej po 3500 (było ich 17). Cechą charakterystyczną tego podziału było zróżnicowanie jednostek gminnych na gminy w rozumieniu politycznym i w rozumieniu administracyjnym. W pierwszym przypadku chodziło o gminy, których ludność wykonywała czynne prawo wyborcze w zgromadzeniach gminnych. Drugi rodzaj obejmował gminy zamieszkałe przez ludność żydowską, pozbawioną w większości praw obywatelskich. Gmin w rozumieniu polityczno-administracyjnym było w Wolnym Mieście 26, zaś o charakterze wyłącznie administracyjnym 2 (na krakowskim Kazimierzu).

Gminami miejskimi nazywano gminy położone w obrębie miasta Krakowa w odróżnieniu od pozakrakowskich, dla których przyjęto nazwę okręgowych lub wiejskich. W skład tych ostatnich wchodziło od kilku do kilkunastu wsi bądź nawet osiedla mające charakter miasteczek. Miały one zatem – podobnie jak w przypadku Księstwa Warszawskiego czy Królestwa Polskiego – charakter gmin zbiorowych. W praktyce nie zajęto się zagadnieniem ustroju wioskowego, w konsekwencji czego wsie zachowały ustrój gromad, jaki miały przed 1815 roku, zatem ustrój wywodzący się z czasów Księstwa Warszawskiego.

Na czele administracji gminnej stał wójt jako jedyny i jednoosobowy organ tej administracji. Wybierany był przez zgromadzenie gminne na okres dwu lat spośród obywateli pełnoletnich, o nieposzlakowanej opinii, umiejących pisać, czytać i rachować. W gminach okręgowych wójt mógł mieć nawet kilku

⁹ Tamże, s. 29–30.

zastępców mianowanych już jednak przez Senat (z mianowania pochodzili także wójtowie gmin żydowskich, w których nie było zgromadzeń gminnych). Pierwszeństwo w powoływaniu na stanowiska zastępców wójta zastrzeżone zostało w konstytucji dla właścicieli wsi. Była to tendencja charakterystyczna dla organizmów państwowych tworzonych na ziemiach polskich w tym czasie.

Zakres działania wójta określała konstytucja jako „wykonywanie rozkazów rządu”. Szerzej przedstawiono jego kompetencje w instrukcji dla wójtów z 12 czerwca 1816 roku. Wójt pełnił funkcje administracyjne i sądowe. Do pierwszych należał nadzór nad gospodarką rolną i leśną, przemysłem i handlem, nad własnością narodową i nad czystością osiedli. Wójt administrował własnością gminną oraz czuwał nad spokojem, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym w gminie. Sam decydował tylko wyjątkowo, ponieważ wyposażony został głównie w uprawnienia czysto wykonawcze, prowadząc nadto na szeroką skalę działalność sprawozdawczą w postaci raportów składanych do Senatu. W zakresie sądowym wójt orzekał jako I instancja w sprawach policyjnych. Był on, podobnie jak to miało miejsce w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, urzędnikiem honorowym, niepobierającym żadnego uposażenia.

U schyłku lat trzydziestych zlikwidowano instytucję wójtów, a ich funkcje przejęli komisarze dystryktowi (w gminach okręgowych) i cyrkułowi (w gminach miejskich). Należały do nich sprawy policyjne, administracyjne i sądowe. Na miejsce zastępców wójtów okręgowych wprowadzono tak zwanych zwierzchników miejscowych, którzy pełnili funkcje policyjne i ściągali podatki.

Ustrój administracji terytorialnej Wolnego Miasta Krakowa opierał się głównie na przepisach z czasów Księstwa Warszawskiego oraz na dawniejszych przepisach austriackich (patent cesarski z 1784 roku). Brak było bowiem odrębnych postanowień wydanych w czasach Wolnego Miasta w odniesieniu do gromad wiejskich, na których czele pozostawiono sołtysów wraz z przysiężnymi, wybieranymi przez te gromady według wcześniejszych zasad, jak również nie występował jakiegokolwiek samorząd terytorialny¹⁰.

Samorząd terytorialny w Galicji

Galicja jako jeden z krajów koronnych Cesarstwa Austro-Węgier (poza stałe to Czechy, Tyrol, Styria) podzielono na 19 okręgów, tak zwanych cyrkułów,

¹⁰ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 83–86.

a od 1864 roku wprowadzono podział na 74 powiaty, zamiennie nazywane starostwami, wydzielając dwa powiaty miejskie – Kraków i Lwów. Samorząd powiatowy wprowadzony został na mocy ustawy krajowej z 12 sierpnia 1866 roku o reprezentacji powiatowej i o ordynacji wyborczej powiatowej. Galicyjski samorząd powiatowy stanowił korporację publiczno-prawną, posiadającą osobowość prawną i zdolność procesową. W przeciwieństwie do innych krajów koronnych nie miał uprawnień egzekucyjnych, po które każdorazowo musiał zwracać się do starosty jako szefa administracji w powiecie. Jedynie od jego woli zależało, czy rozstrzygnięcia samorządu zostaną wykonane. Zadania rad powiatowych, będących organami uchwałodawczo-kontrolnymi, obejmowały sprawy wewnętrzne odnoszące się do powiatu. Rady te obejmowały działalność w zakresie bankowości (zakładały powiatowe kasy oszczędności), zdrowia (powoływały instytucje lekarzy okręgowych) i komunikacji (budowały i utrzymywały drogi publiczne). Kadencja członków rad trwała 3 lata, a od 1884 roku przedłużona została do 6 lat.

W drodze wyborów pośrednich rada powiatowa wyłaniała spośród swoich członków wydział powiatowy, na czele którego stał marszałek powiatu zatwierdzany przez cesarza. Wydział powiatowy pełnił równoległe funkcje organu zarządzającego i wykonawczego rady powiatowej. Obligatoryjnym zakresem działania rady lub wydziału było pełnienie nadzoru nad majątkiem gminy. Z własnej inicjatywy każdy z organów miał prawo dokonywania kontroli w każdej wskazanej przez siebie dziedzinie. Władze samorządu powiatowego w Galicji mogły nakładać na ludność dodatkowe świadczenia pieniężne za zgodą lwowskiego Wydziału Krajowego lub na mocy ustawy krajowej.

Ogólne zasady ustroju gmin uregulowała ustawa z 5 marca 1862 roku. Na jej podstawie każda wieś stanowiła osobną gminę, bez względu na zajmowaną powierzchnię terytorialną i liczbę jej mieszkańców. W drodze wyjątku niektóre gminy kilkuwioskowe dzielono na gromady zarządzane przez ogólne zebrania mieszkańców. Rady gminne powoływane na kadencję 3-letnią mogły uchwalać przepisy prawa miejscowego, podejmować wszelkie rozstrzygnięcia w sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Zadania organu uchwałodawczego i kontrolnego przejęła rada gminna, pochodząca z wyborów niewymagających zatwierdzenia ze strony władz rządowych. Rady te składały się z radnych w liczbie od 8 do 36 (w zależności od liczby wyborców) i zastępców w liczbie nieprzekraczającej połowy wybranego składu rady. Przy wyborach do rad gmin obowiązywał cenzus podatkowy i wyższego wykształcenia.

W gminie wiejskiej funkcję organu zarządzająco-wykonawczego pełnił naczelnik gminy (wójt) przy współudziale co najmniej dwóch przysiężnych. Ogólne przepisy samorządu gminnego obejmowały także gminy miejskie, w których kompetencje wykonawcze-zarządzające przejął magistrat z burmistrzem na czele, a „członkowie zwierzchności miejskiej” nosili nazwę asesorów. Zadaniem burmistrza było przewodniczenie radzie, wypełnianie powierzonych mu zadań, kontrolowanie co do legalności z prawem zawieszania uchwał rady (ostateczna decyzja należała do starosty powiatowego). Był on ponadto związany w zakresie zadań poruczonych (zleconych) poleceniami administracji rządowej, a w zakresie spraw własnych – ustawami i uchwałami rady.

Reliktem ustroju feudalnego w Galicji były tak zwane obszary dworskie, utworzone z dawnych dóbr dominialnych. Posiadały status prawny równy gminie. Funkcje administracyjne pełnił przełożony obszar (właściciel ziemski lub osoba przez niego wyznaczona). Łączył on w swym ręku kompetencje szefa gminy i jej rady, ale został pozbawiony na rzecz starosty powiatowego możliwości stosowania kar administracyjnych wobec ludności. Połączenie uprawnień dwóch organów i przekazanie ich właścicielowi dworskiemu spowodowało monopolizację władzy na zasadzie zwierzchnictwa patrymonialnego, a nie jak w tradycyjnej gminie – wynikającej ze zwierzchnictwa terytorialnego, prawa mieszkańców do samostanowienia¹¹.

Zarząd lokalny w zaborze pruskim

Organami samorządu prowincjonalnego w zaborze pruskim były: sejmik z kompetencjami uchwalania budżetu lokalnego oraz uprawnieniami opiniotwórczymi w zakresie spraw zleconych, a także wydział prowincjonalny. W powiecie organem stanowiącym był sejmik powiatowy zdominowany przez osoby zamożne, a organem wykonawczym – wydział powiatowy, którego przewodniczącym był starosta. Wydział powiatowy sprawował nadzór nad samorządem gminnym, był też sądem administracyjnym pierwszej instancji.

W małych gminach wiejskich organem uchwałodawczym było zebranie gminne, które musiało ustąpić miejsca radzie gminy, gdy w gminie zamieszkiwało więcej niż 40 osób uprawnionych do głosowania. W małych gminach istniała również możliwość tworzenia rady gminy na mocy decyzji wydziału powiatowego.

¹¹ B. Słobodzian, *Współczesny samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 24–26.

wego lub uchwały gminy (zebrania) zatwierdzonej przez ten wydział. Organem wykonawczym gminy wiejskiej był naczelnik gminy, zwany również sołtysiem, wraz z ławnikami. W większych gminach mógł być wprowadzony kolegialny zarząd składający się z sołtysa i ławników. Uchwała gminy regulująca tę kwestię musiała być zatwierdzona przez wydział powiatowy. Pod koniec XIX wieku zmieniono przepisy dotyczące samorządu wiejskiego. „Każda wieś niezależnie od wielkości była osobną gminą (gmina jednostkowa)”¹².

W miastach ciałem uchwałodawczym była rada miejska, a organem wykonawczym magistrat i burmistrz. W miastach powyżej 2500 mieszkańców na mocy uchwały rady gminy zatwierdzonej przez wydział obwodowy mógł istnieć jeden organ wykonawczy, a mianowicie burmistrz, który miał do pomocy ławników. Magistrat miał dużą niezależność od rady miejskiej, wynikającą głównie z braku możliwości odwołania go, co powodowało nieustanne konflikty.

Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim

Najpóźniej samorząd terytorialny wykształcił się w zaborze rosyjskim, bowiem carska Rosja pozostawała do rewolucji 1905 roku niezmiennie państwem autokratycznym, w którym wola imperatora-cara była źródłem prawa. Samorząd jako „samodzielny sposób zarządzania”, wybierany przez wspólnotę lokalną, niezależny od administracji państwowej i działający według delegacji ustawowej nie znajdował uzasadnienia w doktrynie ustrojowej cara. Niemniej, w 1899 roku car Mikołaj II rozważał możliwość wprowadzenia samorządu lokalnego jako czynnika łagodzącego presję społeczeństwa domagającego się reformy ustrojowej¹³. Ustrój administracji terenowej w Rosji, regulowany ustawami o samorządzie ziemskim i wiejskim (w 1864 roku) i samorządzie miast (w 1870 roku), wyróżnił trzy jej stopnie: gubernię, powiat i gminę. Po upadku odrębności państwowej Królestwa Polskiego województwa przemianowano na gubernie (w 1837 roku), obwody na powiaty (w 1842 roku), a powiaty na gminy. W 1866 roku po licznych zmianach w organizacji terytorialnej utworzono 10 guberni i 85 powiatów.

Przedstawicielem władzy rządowej był gubernator; ponosił on odpowiedzialność za wykonanie praw i postanowień władz państwowych, strzegł nietykal-

¹² W. Ćwik, *Od rozbiorów do I wojny światowej*, w: *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, red. W. Ćwik, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemysł 1999, s. 143; M. Karpiuk, dz.cyt., s. 32–33.

¹³ *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 14; B. Słobodzian, dz.cyt., s. 26.

ności ustroju. Część swoich funkcji wykonywał poprzez kierowany przez siebie kolegialny zarząd, tak zwany rząd gubernialny (ros. *gubernskoje prawlenije*).

Główną jednostką zarządu lokalnego był powiat, którego struktura władz w cesarstwie rosyjskim i okupowanych ziemiach polskich była zróżnicowana. Na czele zarządu powiatu w Królestwie stał naczelnik z dwoma podporządkowanymi sobie kierownikami wydziałów ekonomiczno-administacyjnego i wojskowo-policyjnego.

Za pierwszoplanowe zadanie władze carskie uznały regulacje prawną terenów wiejskich. Dążono do ujednoczenia systemu w całym cesarstwie, ale odmienne relacje w stosunkach wiejskich Królestwa nie pozwoliły na ich realizację. Na mocy ukazu z 19 lutego – 2 marca 1864 roku uznano za najniższą jednostkę administracyjną wsi gminę zbiorową złożoną z kilku bądź kilkunastu gromad (wiosek). Gromadę, w przeciwieństwie do wschodnich rubieży Galicji i Prus, traktowano w kategoriach społecznych jako „włościan jednej wioski”.

Instytucją samorządową z prawem uchwałodawczym było zgromadzenie gminne, czyli zebranie uprawnionych członków danej gminy. W jego kompetencjach znajdował się wybór wójta, ławników oraz innych urzędników, wydawanie uchwał w sprawach gospodarczych i innych, kontrola finansowa, policyjna, dbanie o rozwój szkół gminnych, zakładów dobroczynności publicznej, kas oszczędności. Wójt, zależny od władz rządowych, był organem decyzyjnym, zwierzchnikiem gminnej administracji, sołtysów i kadry urzędniczej. Zwoływał i ustalał porządek zebrań gminnych, sprawował nadzór nad działalnością urzędników. Sołtys łączył w sobie kompetencje organu samorządu gromady mającego wykonywać uchwały zebrania gromadzkiego i pełnomocnika wójta.

Po 1862 roku samorząd miejski nie istniał, mimo że ustawy o zarządzaniu magistratów i organizacji rad miejskich nie zostały uchylone. Magistrat pozostawał organem kierującym administracją. W większych miastach był złożony z prezydenta i radnych, w mniejszych – z burmistrza i ławników, a wszystkie te organy pochodziły z nominacji. W 1892 roku kompetencje samorządu miejskiego zostały ograniczone, a gubernatorom przyznano prawo uchylania decyzji organów samorządowych bez podawania motywów i w sposób ostateczny¹⁴.

¹⁴ B. Słobodzian, dz.cyt., s. 26–27.

Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku stanowiło istotny impuls do kształtowania się nowych struktur administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego.

Pewną koncepcję samorządu zawierała Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 17 marca 1921 roku¹⁵, będąca wyrazem tendencji państwa liberalnego. Konstytucja marcowa gwarantowała istnienie samorządu terytorialnego, ale również samorządu w innych dziedzinach.

Istotny przełom w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej wiązać należy z przyjęciem kilku aktów normatywnych na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, do których należały zwłaszcza rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁶ oraz ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁷, określana jako ustawa scaleniowa¹⁸. Zwieńczeniem regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego były przepisy Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku¹⁹.

Szczególne znaczenie dla samorządu terytorialnego miały: ustawa scaleniowa i Konstytucja kwietniowa. Ustawa scaleniowa regulowała organizację i zasady działania samorządu gminnego (miejskiego i wiejskiego) oraz powiatowego. Ogólnopolski samorząd wojewódzki nie został wprowadzony zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką. Ustawa dzieliła organy samorządu na wykonawcze i zarządzające oraz stanowiące i kontrolujące. Przewidywała zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa pod przewodnictwem starosty i wojewody.

Kompetencje działania organów uchwalających ograniczone zostały do spraw enumeratywnie wyliczonych w ustawie. W razie wątpliwości co do organu właściwego obowiązywała zasada domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych, a w ich obrębie – na rzecz przełożonego gminy.

Uprawnienia samorządu obejmowały zakres działania własny oraz poruczony. Dla realizacji zadań przekraczających możliwości finansowe poszczególnych

¹⁵ DzU nr 44, poz. 267.

¹⁶ DzU nr 11, poz. 86.

¹⁷ DzU nr 35, poz. 294.

¹⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 71.

¹⁹ DzU nr 30, poz. 227.

jednostek samorządowych tworzone były tak zwane związki celowe (międzykomunalne). Posiadały one osobowość prawną oraz własne organy. Od 1935 roku (Konstytucja kwietniowa) związki te mogły być także tworzone odgórnie. Dla przykładu, kontrolę finansową i gospodarczą nad działalnością samorządu terytorialnego sprawował Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, którego członkami były wszystkie powiatowe i wojewódzkie związki samorządowe oraz miasta wydzielone z powiatów.

Ustawa scaleniowa przeprowadziła tylko częściową unifikację. Obok gmin jednostkowych pozostawiono gminy zbiorowe (istniejące już wcześniej na terenach byłego Królestwa Polskiego), składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki. Jego organy uchwalające stanowiły rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady).

Kryterium określania gmin zbiorowych stanowiły: zasięg wspólnych interesów oraz zdolność wykonywania zadań ciężących na gminach. Do gmin włączone zostały istniejące dotychczas obszary dworskie.

Organ uchwalający w gminach stanowiła rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy – zarząd gminny, składający się z wójta i ławników, wybierany był przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. Stały czynnik fachowo-biurokratyczny reprezentował w gminie sekretarz.

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego, a także województwa śląskiego funkcjonowały dobrowolne związki gmin.

W gminach miejskich organami uchwalającymi były rady miejskie wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze sprawował wybierany przez radę miejską zarząd miejski. W jego skład wchodził burmistrz (prezydent w miastach wydzielonych) oraz ławnicy.

Instytucją dobrowolną, inicjującą wspólne przedsięwzięcia gospodarcze był Związek Miast Polskich, reprezentujący wobec władz państwowych wszystkie miasta w Polsce.

Po unifikacji w 1933 roku samorząd powiatowy działał na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów (miasta liczące ponad 25 tysięcy mieszkańców lub mniejsze z mocy szczególnej ustawy).

Organami uchwalającymi w powiatach były rady powiatowe pochodzące z wyborów pośrednich i jawnych dokonywanych przez rady gminne i miejskie (z reguły po 2 radnych). Rady powiatowe wybierały organ wykonawczy

– wydział powiatowy. W jego skład wchodziło 6 członków oraz starosta jako przewodniczący.

Na szczeblu samorządu powiatowego działał między innymi dobrowolny Związek Powiatów, obejmujący większość istniejących powiatów komunalnych²⁰.

Ustawa z 1933 roku upoważniała samorząd terytorialny do działania tylko w wypadkach, gdy ustawy wyraźnie go do tego upoważniały.

Własny zakres działania samorządu obejmował sprawy gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego, zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkańców, o ile nie zostały one przekazane organom administracji rządowej lub samorządowi gospodarczemu.

Zakres spraw poruczonych, należących do właściwości organów administracji rządowej, a zleconych do wykonania samorządowi, określały ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów. W wypadku samorządu powiatowego sprawował się on z reguły do opieki i nadzoru nad gminami wiejskimi oraz miastami niewydzielonymi. Najszerszy zakres zadań administracji rządowej przekazany został zarządom miejskim miast wydzielonych. Ustawa z 1933 roku wzmocniła znacznie nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowały go organy administracji ogólnej: minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do zakresu własnego działania obejmowały obowiązek zatwierdzania przez organ administracji ogólnej uchwał rady gminnej dotyczących między innymi spraw służbowych funkcjonariuszy gminnych i rozporządzania majątkiem gminy. Zarząd gminy z urzędu lub na żądanie organu administracji ogólnej wyższego stopnia musiał wstrzymać wykonanie sprzecznej z interesem gminy (lub niewykonalnej) uchwały rady. Analogiczne uprawnienie w stosunku do uchwał zarządu posiadał przełożony gminy. Organy nadzorcze mogły także rozwiązać organy uchwalające oraz wykonawcze samorządu. W ramach nadzoru nad zakresem zleconym (poruczonym) właściwy organ administracji ogólnej upoważniony był między innymi do wydawania zarządzeń, poleceń, rozstrzygnięcia odwołań od decyzji.

Z uprawnień nadzorczych organy administracji korzystały często, zwłaszcza wprowadzając w miejsce organów pochodzących z wyboru mianowane organy komisaryczne (na przykład samorząd miejski w Warszawie od 1934 roku niemal

²⁰ D. Malec, J. Malec, dz.cyt., s.161–163.

do wybuchu drugiej wojny światowej składał się z mianowanych: Tymczasowej Rady Miejskiej oraz Tymczasowego Zarządu Miejskiego)²¹.

Podział terytorialny kraju w okresie drugiej wojny światowej

Podczas okupacji niemieckiej oraz sowieckiej wszelkie przejawy samorządności, w tym i terytorialnej, były krwawo tłumione. Tak naprawdę samorząd terytorialny w tym okresie nie istniał. Jego struktury dopasowano do ustroju Niemiec i Związku Radzieckiego. Na terenach wcielonych do Niemiec powołano powiaty miejskie i wiejskie. Administracją powiatu wiejskiego kierował starosta, a na czele powiatu miejskiego stał burmistrz. Byli oni również organami kierowniczymi partii hitlerowskiej w powiecie. W administracji zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i im podległych zatrudniano wyłącznie Niemców.

W Generalnym Gubernatorstwie utworzonym w 1939 roku, jako instytucji mającej być osłoną okupacji, pozostawiono jedynie organy wykonawcze samorządu z wójtami w gminach wiejskich i burmistrzami w miejskich. Podlegały one nadzorowi Niemiec. Burmistrzów i wójtów powoływali gubernatorzy dystryktów, którym podlegały również zarządy miejskie i wiejskie. W większych aglomeracjach powołani zostali naczelnicy miast (musieli posiadać obywatelstwo niemieckie), którym z kolei podlegali burmistrzowie²².

W 1939 roku większość terytorium Polski zagarnął Związek Radziecki. Postępowanie władz radzieckich naruszało powszechnie akceptowane normy prawa międzynarodowego. ZSRR jednocześnie uznał, iż przysługują mu suwerenne prawa do terytorium nieistniejącego państwa polskiego. W następstwie tego 6 października 1939 roku zarządzono wybory do zgromadzeń ludowych Zachodniej Białorusi oraz Zachodniej Ukrainy. Polakom odmówiono prawa do wysuwania kandydatów do tych zgromadzeń. Pod presją władz niemal ogół uprawnionych do „głosowania powszechnego” wziął udział w wyborach 22 października 1939 roku. Zgromadzenia Ludowe obradujące w Białymstoku i we Lwowie podjęły jednogłośnie uchwały o włączeniu ziem polskich do białoruskiej i ukraińskiej republiki radzieckiej.

Po podjęciu uchwały Rady Najwyższej ZSRR o wcieleniu ziem polskich do Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki nastąpiło rozciągnięcie

²¹ Tamże, s. 163–164.

²² M. Karpiuk, dz.cyt., s. 46.

mocy obowiązującej ustawodawstwa radzieckiego w miejsce polskiego systemu prawnego.

Samorząd terytorialny po drugiej wojnie światowej

Ramy ustrojowe samorządu terytorialnego po zakończeniu drugiej wojny światowej wyznaczyły ustawa Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych²³ oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego²⁴. Oprócz tych dwóch aktów zasadniczych obowiązywał cały szereg przepisów z okresu międzywojennego, a zwłaszcza ustawa scaleniowa z 1933 roku.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego przez PKWN nie było jednak prostą kontynuacją jego form z okresu międzywojennego. Ustrój samorządu został bowiem w 1944 roku poważnie zmodyfikowany. Główna zmiana dotyczyła organów uchwałodawczych samorządu. Funkcję tę powierzono radom narodowym, którym nadano w nowej strukturze samorządowej dominującą pozycję. Szczególne miejsce rad narodowych wyrażało się przede wszystkim w dokonywaniu wyboru organów wykonawczych związków samorządowych. Wyjątek stanowili jedynie przewodniczący organów wykonawczych wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych, którymi byli z urzędu wojewodowie i starostowie. Do rad narodowych należało także uchwalanie planu działalności gospodarczej oraz budżetu oraz sprawowanie nadzoru nad organami związku samorządu terytorialnego niższego stopnia.

Zarówno ustawa KRN z 11 września 1944 roku, jak i dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku określały zadania samorządu terytorialnego, jednak czyniły to w sposób bardzo ogólny. Do zakresu zadań samorządu należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie były wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego stała się gmina. Szczególna, a zarazem podstawowa pozycja gminy wynikała z faktu, że jej organy były właściwe we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla kompetencji organów samorządowych stopnia wyższego.

Samorząd terytorialny w przedstawionym kształcie funkcjonował w zasadzie w latach 1944–1950. Należy zwrócić uwagę, iż był to okres szczególny.

²³ DzU nr 5, poz. 22.

²⁴ DzU nr 14, poz. 74.

Charakteryzowało go zwłaszcza łączenie elementów przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, wynikającej ze zmian ustrojowych koncepcji ustroju władz lokalnych. Okres ten, jak się okazało, stanowił tylko fazę przygotowań do wprowadzenia jednolitego terenowego aparatu władzy państwowej²⁵. W wyniku uchwalenia ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁶ zerwano ostatecznie z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, w tym samorządu terytorialnego, wynikającą w znacznym zakresie jeszcze z koncepcji przedwojennych. Ustawa z 1950 roku wprowadziła zasadnicze zmiany zwłaszcza w zakresie funkcjonowania rad narodowych, ale także innych terenowych organów administracji publicznej. Przede wszystkim jej regulacje spowodowały ujednoczenie systemu władzy i administracji terenowej. Ustawa ta stwierdzała bowiem, że organami władzy państwowej w terenie są wyłącznie rady narodowe wybierane przez ludność. W płaszczyźnie struktury organów nowa ustawa znosiła przede wszystkim związki samorządu terytorialnego oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego, to jest wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy miejskie i zarządy gminne, a także stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza, wójta oraz urzędy wojewódzkie i starostwa, jak też terenowe organy administracji niespolonej podległe niektórym ministrom.

Stan prawny wynikający z ustawy z 1950 roku potwierdziła także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku²⁷. Istoty rad narodowych jako organów jednolitego aparatu władzy państwowej w terenie nie zmieniły także ustawy z 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych²⁸ i z 25 lipca 1963 roku o zmianie ustawy o radach narodowych²⁹. Również uchwalenie ustawy z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁰ nie przyniosło takich rozwiązań, jakie wynikają z jej nazwy. Nie było bowiem możliwe w systemie rad narodowych, jako organów administracji państwowej, zrealizować idei samorządu terytorialnego³¹.

²⁵ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 48–51.

²⁶ DzU nr 14, poz. 130.

²⁷ DzU nr 33, poz. 232.

²⁸ DzU nr 5, poz. 16.

²⁹ DzU nr 28, poz. 164.

³⁰ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, dz.cyt.

³¹ Tamże, s. 52.

Odrodzenie się samorządu terytorialnego po 1989 roku

W Polsce od 1990 roku system administracji publicznej zbudowany jest na zasadzie dualizmu. Z jednej strony zadania w zakresie administrowania wykonywane są przez struktury administracji rządowej, a z drugiej – przez zdecentralizowaną administrację samorządową, w ramach której można wyróżnić samorząd terytorialny, samorządy zawodowe oraz samorządy gospodarcze. Nie ulega wątpliwości, że spośród samorządów najistotniejszą rolę w wykonywaniu administracji publicznej odgrywa samorząd terytorialny. Wynika to z faktu, że współtworzy on w przeciwieństwie do samorządów specjalnych system administracji ogólnej, której zakres przedmiotowy działania nie ogranicza się do pewnego szczególnego (wyspecjalizowanego) wycinka administrowania, lecz obejmuje wykonywanie zadań o wielorakim charakterze.

Pierwszy zasadniczy krok w odciążeniu struktur *stricte* państwowych w zakresie wykonywania administracji publicznej został wykonany w 1990 roku, kiedy to utworzono samorząd terytorialny przede wszystkim na szczeblu gminy. Chociaż ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym³² powoływała do życia również struktury szczebla wojewódzkiego, na przykład sejmiki samorządowe czy kolegia odwoławcze działające przy sejmikach samorządowych, to jednak zakładała ona upodmiotowienie mieszkańców, tak istotne z punktu widzenia decentralizacji, wyłącznie na tym najniższym, podstawowym szczeblu podziału terytorialnego kraju. Nie było więc zasadniczo wątpliwości co do jednoshczeblowego charakteru struktur samorządu terytorialnego.

Pierwszy etap tworzenia samorządu terytorialnego polegał na uchwaleniu 8 marca 1990 roku ustawy o zmianie Konstytucji RP³³, ustawy o samorządzie terytorialnym³⁴ oraz ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin³⁵. Uzupełnieniem wyżej wymienianych ustaw były: tak zwana ustawa kompetencyjna³⁶, ustawa o pracownikach samorządowych³⁷, ustawa o ustroju samorządu miasta stołecz-

³² Ustawa o samorządzie gminnym (DzU z 1996 roku, nr 13, poz. 74).

³³ DzU nr 16, poz. 94.

³⁴ DzU nr 16, poz. 95.

³⁵ DzU nr 16, poz. 96.

³⁶ Ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 34, poz. 198).

³⁷ Ustawa z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (DzU nr 21, poz. 124).

nego Warszawy³⁸ oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁹.

Faktyczne przewrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło jednak 27 maja 1990 roku. Wówczas bowiem weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z nią związane, odbyły się wybory do rad gmin, a mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnot samorządowych stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym krokiem w kierunku kształtowania funkcjonujących dzisiaj struktur samorządu terytorialnego było uchwalenie i przyjęcie w referendum w 1997 roku Konstytucji RP⁴⁰. Już w jej preambule została wyrażona zasada pomocniczości. Ponadto Konstytucja jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa wymienia zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15), przyznając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego osobowość publicznoprawną (art. 16 ust. 2). Konstytucja, nie przesądzając o tym, ilu stopniowy ma być zasadniczy podział terytorialny, jednoznacznie określiła wskazania co do ustawowego uregulowania tej kwestii. Według art. 15 Konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, zaś zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych⁴¹. Artykuł 164 Konstytucji stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania tego samorządu niezastrzeżone dla innych jego jednostek. Jednostki te będą mogły być utworzone na podstawie ustawy jako jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego⁴².

Na realizację postanowień Konstytucji dotyczących tworzenia dalszych jednostek samorządu terytorialnego nie trzeba było długo czekać. Z 1 stycznia 1999 roku weszły w życie kolejne przepisy ustaw reformujących terenową administrację publiczną w Polsce. Zasadniczy ciężar reformy spoczywał na zdecentralizowaniu dalszej części zadań publicznych. Reforma samorządowa przełomu lat 1998 i 1999 dokonała upodmiotowienia mieszkańców tworzących korporację

³⁸ Ustawa z 18 maja 1990 roku ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy (DzU nr 34, poz. 200).

³⁹ Ustawa z 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU nr 32, poz. 191).

⁴⁰ DzU nr 78, poz. 483.

⁴¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, dz.cyt., s. 52.

⁴² Tamże.

samorządową zarówno na poziomie powiatu, jak i województwa. Nowe ustawy samorządowe, to jest ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁴³ oraz ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁴⁴ stanowiły bowiem, że mieszkańcy tych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju⁴⁵ tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Podsumowanie

Tworząc nowy system samorządu terytorialnego, ustawodawca zdecydował się na koncepcję modelu trzypoziomowego, odrzucając koncepcje modelu trój-szczeblowego. Zgodnie z tą koncepcją nowe regulacje samorządowe gwarantują nie tylko niezależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej, ale również brak wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu.

Obecnie więc jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej są gminy, powiaty i województwa. To właśnie na tych trzech poziomach podziału terytorialnego kraju nastąpiło upodmiotowienie mieszkańców, którym następnie przekazano w procesie decentralizacji do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej. Takie ukształtowanie systemu samorządu terytorialnego jest zresztą zgodne z regulacją zawartą w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Literatura

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013.

Ćwik W., *Od rozbiorów do I wojny światowej*, w: *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, red. W. Ćwik, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemyśl 1999.

⁴³ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578).

⁴⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576).

⁴⁵ Artykuł 1 ustawy z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603) stanowi: ust. 1. Z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Ust. 2. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Jaworski I., *Zarys powszedniej historii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1983.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Kociubiński K., *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Arboretum, Wrocław 2010.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Słobodzian B., *Współczesny samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Śniecikowski W., *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, Pasłek 1996.

Akty prawne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku (DzU nr 14, poz. 74).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 roku (DzU nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (DzU nr 11, poz. 86).
- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku (DzU nr 30, poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 44, poz. 267).
- Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU nr 35, poz. 294 ze zm.).
- Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (DzU nr 5, poz. 22 ze zm.).

Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (DzU nr 14, poz. 130 ze zm.).

Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (DzU nr 41, poz. 185 ze zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576 ze zm.).

TRADITIONS AND THE PRESENCE OF MODERN LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

The traditions of modern local government in Poland date back to the 3rd May Constitution of 1791. Political defeat of the Republic ending with the third partition of Polish in 1795 prevented the further development of the Polish local government. Under the provisions of the authorities of the partitioning powers in the occupied territories of those powers the appropriate occupant principles of public administration were introduced.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: history of administration, local government

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

**LEGITYMACJA
DO ZASKARŻENIA UCHWAŁ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
OPARTA NA KRYTERIUM NARUSZENIA INTERESU PRAWNEGO**

Streszczenie

Ustanowienie przepisów pozwalających na zaskarżenie uchwał jednostek samorządu terytorialnego w związku z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia było swego rodzaju oświadczeniem ustawodawcy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadużywana i wychodzić poza ustawowe granice. Dlatego jednostka uzyskała ochronę prawną poprzez możliwość uruchomienia kontroli sądowej uchwał samorządu terytorialnego. Nie chodzi tu zatem o ustanowienie ochrony samorządu terytorialnego, ale innych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone działalnością gminy, powiatu i województwa samorządowego.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, samorząd terytorialny

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Wprowadzenie

Wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym do ustawodawstwa wszedł nowy przepis do tej pory w prawie polskim nieznanym, a mianowicie art. 101, który stanowił, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”¹. W wyniku jego stosowania sąd administracyjny rozszerzył zakres swojej kognicji na nowe sfery funkcjonowania administracji publicznej. Ustanowienie tego przepisu było swego rodzaju oświadczeniem ustawodawcy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadużywana i wychodzić poza ustawowe granice. Dlatego jednostka uzyskała ochronę prawną poprzez możliwość uruchomienia kontroli sądowej uchwał samorządu terytorialnego². Nie chodzi tu zatem o ustanowienie ochrony samorządu terytorialnego, ale innych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone działalnością gminy, a obecnie także powiatu i województwa samorządowego³.

W chwili utworzenia obok gmin kolejnych szczebli samorządu terytorialnego – powiatów i województw samorządowych, w każdej z nowo powstałych ustaw regulujących samorządy terytorialne zawarto przepisy o treści podobnej do tej z art. 101 u.s.g.⁴ Na mocy art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p.⁵, art. 90 ust. 1 u.s.w.⁶ jednostka otrzymała od ustawodawcy prawo skarżenia do sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 roku, nr 16, poz. 65), dalej u.s.t.

² Zob. także R. Sawuła, *Glosa do wyroku z 9 września 1993 r., III ARN 42/93*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 71 i n.

³ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 245. Zob. także tenże, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 52 i n.; G.A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Librata, Warszawa 2002, s. 125; wyrok WSA z 29 marca 2006 roku, IV SA/Wa 83/06, LEX nr 222285; wyrok NSA z 4 stycznia 2007 roku, II OSK 1590/06, LEX nr 315973.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2013 roku, poz. 594), dalej u.s.g.

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU z 2013 roku, poz. 595), dalej u.s.p.

⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU z 2013 roku, poz. 596), dalej u.s.w.

Katalog aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego jest bardzo szeroki i nie jest jednoznaczny. Pośród nich można wskazać przepisy prawa miejscowego stanowiące przez jednostki samorządu terytorialnego, uchwały o charakterze ogólnym niebędące przepisami powszechnie obowiązującymi stanowiące w sferze zewnętrznej, a także wewnętrznej, na przykład regulaminy organizacyjne, uchwały mające charakter indywidualny, które w myśl przepisów k.p.a. lub przepisów szczególnych nie są decyzjami administracyjnymi, na przykład uchwała o ustaleniu nazwy ulicy, zarządzenia organu wykonawczego gminy. Wszystkie jednak muszą być podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zaistnienie w 1990 roku i konsekwentne budowanie kolejnych stopni samorządu terytorialnego spowodowało poszerzenie zakresu podmiotowego skargi do sądu administracyjnego. W związku z tym powstała konieczność rozważenia koncepcji legitymacji skarżącego przyjętej w ustawach samorządowych.

Artykuł 101 ust. 1 u.s.g. stwierdza, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Niemalże identyczną regulację zawiera ustawa o samorządzie powiatowym w art. 87 ust. 1 – „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Podobny w treści przepis znajduje się w ustawie o samorządzie województwa w art. 90 ust. 1 – „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Istotą regulacji zawartej w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest ochrona prawa podmiotowego, a nie przedmiotowego⁷.

Różnica w przedmiocie regulacji pomiędzy treścią art. 50 § 1 p.p.s.a.⁸ a treścią art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest taka, że w aktach normatywnych dotyczących samorządów terytorialnych wprowadza się określenie „naruszony interes prawny lub uprawnienie”. Z tego względu

⁷ W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 17 marca 1997 r. IV S.A. 1058/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 3, poz. 56.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).

nasuwa się taki problem do rozważenia: czy ustawy samorządowe inaczej konstruują legitymację osób broniących własnego interesu prawnego? Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Wyżej wskazane przepisy ustaw samorządowych wskazują, iż do wniesienia skargi do sądu administracyjnego konieczne jest wykazanie obok naruszenia prawa przedmiotowego, także naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia. W świetle normy przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. skarżący nie musi wyprowadzać naruszenia swojego interesu prawnego, aby móc zaskarżyć akt lub czynność organu administracji publicznej, wystarczy, że wykaże, iż dotyczy jego interesu prawnego. Taka konstrukcja tych przepisów świadczy o przyjęciu przez ustawodawcę dodatkowego kryterium ograniczającego legitymację skarżącego wywodzącego swe uprawnienie do skargi z ustaw samorządowych. Sąd administracyjny „powinien żądać od skarżących wykazania, w jaki sposób doszło do naruszenia ich interesów prawnych, ewentualnie uzupełnienia skarg o ten element”⁹.

Definiowanie pojęć „interes prawny” i „uprawnienie” napotyka pewne trudności, dlatego nie doczekały się one wyraźnego wyjaśnienia ich znaczenia ani w przepisach obowiązującego prawa, ani też w orzecznictwie i doktrynie¹⁰. Oczywiście zarówno w literaturze, jak i w praktyce podejmuje się próby sprecyzowania znaczenia tych pojęć, jednak poza elementami niezmiennymi można zauważyć odrębności w ich rozumieniu. Nie zmienia to faktu, że na użytek każdej instytucji posługującej się pojęciem „interesu prawnego” i „uprawnienia” należy dookreślić ich znaczenie. Tak jest i w przypadku ustaw samorządowych. Otóż interes prawny to „interes oceniony przez ustawodawcę jako zasługujący na ochronę i zabezpieczenie”¹¹. Z kolei uprawnienie „polega na tym, że przepis prawa przewiduje dla danego podmiotu pewną możliwość zachowania się wywołującego skutki prawne, ale zachowanie to nie jest obowiązkiem tegoż podmiotu”¹². Wbrew konstrukcji prawnej użytej w przepisach ustaw samorządowych o treści „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone...” interesu prawnego i uprawnienia nie należy rozumieć jako odrębnych kryteriów

⁹ M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z 3 stycznia 1995 r. S.A./Kr 2937/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, poz. 25.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 3 lipca 2002 roku, I SA/Ka 631/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 4, poz. 133.

¹¹ T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22 za P. Górecki, *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1, s. 79.

¹² J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 38.

legitymacji procesowej, gdyż w zakresie interesu prawnego mieści się pojęcie uprawnienia¹³. Interes prawny stanowiący podstawę legitymacji skargowej powinien być bezpośredni, konkretny, zindywidualizowany, realny, aktualny¹⁴. Bezpośredniość interesu prawnego będzie polegała na istnieniu wprost związku pomiędzy przedmiotem skargi a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony¹⁵. Konkretność przejawia się w możliwości wskazania normy prawnej przyznającej stronie obowiązki i uprawnienia, które zostały naruszone określonym działaniem organu administracji publicznej. Zindywidualizowany charakter interesu prawnego oznacza, że kwestionowane działanie organu administracji publicznej wpływa na indywidualną, własną sytuację skarżącego, a nie innego podmiotu, nawet wówczas, gdy skarżący może podejmować działania procesowe w imieniu grupy osób¹⁶. Orzecznictwo sądu administracyjnego wskazuje, iż interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. w odróżnieniu od art. 28 k.p.a. jest także interesem o charakterze grupowym, zbiorowym¹⁷, ale pamiętać należy o tym, że nie można zaskarżyć uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie w cudzym interesie¹⁸. Innym elementem odróżniającym interes prawny z art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. od interesu wyrażonego w art. 28 k.p.a. będzie to, że interes w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest znacznie węższy i mniej zróżnicowany. W związku z powyższym, interes prawny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego może wynikać z uprawnienia o charakterze indywidualnym lub z uprawnień skarżącego jako członka społeczności mieszkańców. Podobnie rzecz ujmuje Z. Leoński, który pisze, że „może wchodzić tu w grę nie tylko interes indywidualny, ale i zbiorowy, skoro art. 216a § 2 k.p.a. dopuszcza wniesienie skargi przez podmioty, które reprezentują grupę miesz-

¹³ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 108.

¹⁴ Zob. wyrok WSA z 20 stycznia 2011 roku, I SA/Wa 1419/10, LEX nr 952473.

¹⁵ Wyrok WSA z 28 listopada 2013 roku, II SA/Rz 994/13, LEX nr 1411077; wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

¹⁶ Wyrok NSA z 27 września 1990 roku, SA/Wr 952/90, interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) może być naruszony także uchwałą organu gminy, która negatywnie wpływa na status skarżącego jako mieszkańca gminy. Musi on jednak wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia.

¹⁷ M. Rzążewska, *Zaskarżenie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997, s. 16.

¹⁸ T. Woś, *Glosa do wyroku SN z 26 czerwca 1992 r. III ARN 31/92*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2, s. 111.

kańców gminy”¹⁹. Inny autor stwierdza, że „instytucja ta stanowi ważny środek ochrony praw i interesów mieszkańców gminy i osób związanych z gminą interesami prawnymi w sposób inny niż zamieszkanie, zmierzając do zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego”²⁰. Kolejny autor podaje, że „jest to środek ochrony m.in. każdego mieszkańca gminy przed bezprawną działalnością jej organów”²¹.

Na zasadzie art. 101 ust. 2a u.s.g. i art. 87 ust. 3 u.s.p. skargę do sądu administracyjnego mogą wносить zorganizowane grupy mieszkańców niemające osobowości prawnej, ponieważ wymienione przepisy nadają im podmiotowość procesową, z zastrzeżeniem, że takiej normy nie zawiera art. 90 u.s.w. „Tak skonstruowane prawo skargi zbliża się do *actio popularis*”²². Do uznania takiej grupy mieszkańców za podmiot legitymowany do wniesienia skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych niezbędne jest oświadczenie woli o wspólnym działaniu. Elementem łączącym wszystkich członków takiej grupy będzie działanie w celu zaskarżenia określonej uchwały naruszającej interes prawny członków grupy²³. Przy czym zaznaczyć trzeba, że z samej formuły przepisów regulujących skargę na uchwały samorządu terytorialnego wynika, iż legitymowany do jej wniesienia jest każdy, kto uzna, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego narusza jego interes prawny, niezależnie od miejsca zameldowania czy zamieszkania skarżącego.

Publiczne prawo podmiotowe wynikające z normy art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 87 ust. 1 u.s.p. nie przysługuje organowi władzy, mimo iż przepisy te używają zwrotu „każdy”. Potwierdza to ust. 2a art. 101 u.s.g. i ust. 3 art. 87 u.s.p., stanowiące, iż „skargę na uchwałę (...) można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę”. Wskazywane powyżej przepisy nie zawierają prawa organu władzy publicznej do ochrony wykonywania imperium. „Indywidualny charakter tego prawa, wynikający wyraźnie z ust. 2a art. 101, wyklucza jednocześnie obję-

¹⁹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Polski Dom Wydawniczy Ławica, Poznań 1994, s. 100.

²⁰ A. Zieliński, *Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 22.

²¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 92.

²² M. Armata, *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 13.

²³ M. Rzążewska, dz.cyt., s. 16.

cie jego zakresem prawa wykonywania imperium, które nie przysługuje indywidualnym obywatelom (ani ich grupom)”²⁴.

Rozwiązania dotyczące legitymacji do zaskarżenia uchwał organów samorządu terytorialnego mają zastosowanie także do radnego. Oznacza to, że radnemu jako mieszkańcowi gminy, powiatu czy województwa przysługuje prawo wniesienia skargi na uchwałę organów samorządu terytorialnego w takim samym zakresie, jak pozostałym mieszkańcom, a więc wtedy, gdy przedmiotowa uchwała została podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej i narusza interes prawny lub uprawnienie radnego – z zastrzeżeniem jednak, że naruszenie to musi być już dokonane uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko ewentualnym zagrożeniem naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę²⁵. To stanowisko NSA zostało potwierdzone w wyroku tego sądu z 20 marca 1997 roku: „Przepis art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym daje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia. Przepis ten nie daje radnemu prawa do zaskarżenia każdej uchwały rady gminy. Radny musi wykazać dokonanie taką uchwałą naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia, co w istocie sprowadza się do ograniczenia lub pozbawienia jego własnych uprawnień”²⁶. „Radny nie może natomiast skutecznie zastosować tego środka, gdy uważa uchwałę za niesłuszną lub nawet niezgodną z prawem”. Bowiem „radny nie jest wyodrębnionym podmiotem uprawnionym do zaskarzania do sądu administracyjnego uchwał rady gminy podjętych wbrew jego woli ujawnionej podczas głosowania”²⁷. Gdyby to było możliwe, radny niezadowolony z wyników głosowania w radzie mógłby żądać na drodze sądowej uchylecia niezadowolającej go uchwały. Taki stan rzeczy powodowałby eliminację mechanizmów demokracji i nadzoru administracyjnego i zastąpienie ich orzecznictwem sądowym²⁸.

²⁴ B. Zawadzka, *Problemy z podziałem kompetencji w mieście podzielonym na gminy i inne kwestie prawne (w związku z wyrokiem NSA)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 77.

²⁵ Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku, II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170. Zob. M. Mincer-Jaśkowska, dz.cyt.

²⁶ Wyrok NSA z 20 marca 1997 roku, II SA 8/97, „Wspólnota” 1997, nr 41, s. 26.

²⁷ Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku...

²⁸ B. Zawadzka, *Glosa do wyroku NSA z 8 września 1994 roku, SA/Po 1803/94*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 9, s. 136.

Interes prawny musi być także realny, to znaczy nie przyszły, ewentualny czy potencjalny. Oznacza to, że warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego jest wykazanie najpóźniej w momencie wniesienia skargi naruszenia interesu prawnego²⁹. Należy zwrócić uwagę i na to, że w samych wyżej wskazanych przepisach mówiących o naruszeniu interesu prawnego skarżącego, ustawodawca nie miał na myśli ewentualnego, lecz rzeczywiste jego naruszenie. Tym samym można uznać za zasadne zaskarżenie do wojewódzkiego sądu administracyjnego aktu wydanego przez organ administracji publicznej dopiero po jego wejściu w życie³⁰. W ten sposób ustanowiona legitymacja skarżącego, przy przyjęciu jej obiektywnej koncepcji, może być także kłopotliwa dla samego sądu administracyjnego, bowiem wykazanie naruszenia interesu prawnego i przysądzenie przez sąd przed rozpoznaniem, czy nastąpiło jego naruszenie, czy też nie, jest bardzo trudne. Można mówić także o aktualności interesu prawnego nie tylko w znaczeniu synonimu słowa „realny”, ale także odnosząc się do bieżącego ustroju organu wspólnoty samorządowej³¹.

Na gruncie orzecznictwa sądowego oraz doktryny prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym można dostrzec spór pomiędzy autorami co do tego, czy interes prawny powinien być ujmowany jako kategoria o charakterze obiektywnym, czy subiektywnym. Tego rodzaju dyskusja nie jest niczym nowym. Prowadzona była także na gruncie poprzedniej regulacji, to jest ustawy o NSA³²,

²⁹ Wyrok NSA z 10 stycznia 2008 roku, II OSK 1335/07, LEX nr 463935 – z ogólnej konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie można wywodzić interesu prawnego podmiotu, który dopiero zamierza podjąć taką działalność na terenie objętym planem, w zaskarżeniu uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż taki interes miałby charakter bardzo ogólny i potencjalny. Interes oparty wyłącznie na tej zasadzie dawałby każdej osobie zainteresowanej dopiero w przyszłości skorzystanie z tej wolności prawo do kwestionowania regulacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze dowolnej gminy. Wyrok WSA z 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 763/05, LEX nr 182866 – naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę i zaistnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości. Wyrok WSA z 9 września 2004 roku, II SA/Bk 364/04, LEX 173736 – przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie uprawnia radnego gminy do zaskarżenia uchwały podjętej przez radę gminy, jeżeli nie legitymuje się on własnym interesem prawnym jako osoby fizycznej, a jedynym uzasadnieniem skargi jest działanie w interesie mieszkańców gminy. Dodać należy, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga wykazania faktu naruszenia interesu prawnego skarżącego sporną uchwałą, a nie jedynie potencjalnego zagrożenia interesu prawnego w przyszłości, stąd niedopuszczalne jest czynienie hipotecznych założeń, jak likwidacja placówki oświatowej wpłynąć mogłaby na przyszłą sytuację prawną skarżącego.

³⁰ B. Zawadzka, *Problemy...*, s. 77.

³¹ Zob. wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

³² Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 roku, nr 74, poz. 368).

a także w odniesieniu do konstrukcji legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym. W każdej z powyższych płaszczyzn rozważania sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy o nabyciu statusu strony podmiotu inicjującego postępowanie decyduje subiektywne jego przekonanie, czy też przepis prawa kwalifikujący jego interes jako interes prawny. W tym miejscu warto sięgnąć do rozważań dotyczących tego problemu na gruncie procedury administracyjnej jako tych, które odbiły się szerokim echem w literaturze poświęconej konstrukcji legitymacji skarżącego w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Doktryna prawa administracyjnego dopracowała się dwóch przeciwstawnych koncepcji legitymacji procesowej strony³³:

- a) obiektywna wersja legitymacji prawnej strony posiadającej interes prawny;
- b) subiektywna wersja owej legitymacji.

Klasyczną koncepcję obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony stworzył E. Bernatzik. Dla określenia strony posłużył się on trzema pojęciami: roszczeniem prawnym, które dawało podmiotowi prawo żądania od organu władzy określonego zachowania się w postaci wydania orzeczenia o określonej treści; interesem prawnie chronionym, który dawał prawo jednostce do żądania określonego postępowania; interesem faktycznym, który nie dawał żadnych uprawnień. Charakter strony według autora nie opiera się na woli jednostki, ale zależy od obecności obiektywnego kryterium – istnienia interesu prawnego³⁴. Określanie strony w kategoriach prawa materialnego prowadzi do powstania obiektywnej wersji legitymacji procesowej opartej na kryteriach tego prawa³⁵. Zwolennikiem tej koncepcji jest W. Dawidowicz. Stwierdza on, że „organ administracji państwowej inicjując postępowanie musi wyrobić sobie uprzednio wyraźny pogląd na to, kto będzie stroną w tym postępowaniu, to zaś może uczynić tylko oceniając w świetle prawa materialnego określone interesy pewnych podmiotów jako stron w danej sprawie. Ale również w toku postępowania wszczętego nie można,

³³ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 2154, s. 10.

³⁴ E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Verwaltungsrechtliche Studien, Wien 1886, Neudruck Aalen 1964, s. 187.

³⁵ J. Jendrośka, *Sytuacja strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego*, w: *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971, s. 210. Zob. także tego autora *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym. Prawo, administracja, obywatele. Księga pamiątkowa ku czci profesora E. Smikunowicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997, 103 i n. *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 19, s. 29 i n.

wydaje się, mówić o automatycznym łączeniu pozycji strony z faktem wniesienia jakiegokolwiek żądania, na przeszkodzie temu stoi bowiem sam charakter postępowania administracyjnego, w szczególności zaś, rola jaką spełnia decyzja administracyjna³⁶. W. Klonowiecki w przeprowadzonej analizie art. 9 r.p.a.³⁷ stwierdza: „Art. 9 wymaga od osoby interesowanej, biorącej udział w sprawie, aby uczestniczyła w niej na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Zarówno roszczenie prawne, jak i prawna ochrona interesu musi się opierać na postanowieniach prawa pozytywnego i musi istnieć obiektywnie, a nie tylko w mniemaniu zainteresowanego (subiektywnie)”³⁸. T. Bigo uważa, iż sam wniosek strony nie wystarcza do wszczęcia postępowania. „A więc nie każde twierdzenie – mam interes oparty na prawie – wystarczy do wszczęcia postępowania”³⁹. Podobny pogląd wyraża J. Langrod⁴⁰. Według J. Jendrośki „można także konstruować pojęcie strony na podstawie kryteriów proceduralnych: stroną jest jednostka, która spełnia kryteria przewidziane w prawie regulującym określony tryb postępowania administracyjnego. Koncepcję strony w tym ujęciu określają przepisy dotyczące zakresu obowiązywania procedury administracyjnej. Byłaby to więc obiektywna wersja legitymacji procesowej strony, oparta jednak nie na kryteriach materialnego prawa administracyjnego, lecz na kryteriach prawa procesowego”⁴¹. To stanowisko M. Szubiakowski zakwalifikował jako rozwiązanie pośrednie stanowiące połączenie koncepcji obiektywnej i subiektywnej⁴².

F. Weyer – twórca klasycznej definicji koncepcji subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony – wyrażał stanowisko odmienne. Według niego do określenia strony nie są konieczne uprawnienia czy kwalifikowane interesy jednostki, bowiem każdy może wziąć udział w postępowaniu jako strona, a dopiero

³⁶ W. Dawidowicz, *Instytucje układu stosunków urząd obywatel w ramach ogólnego postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 8. Zob. także tenże, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 70.

³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (DzU, nr 36, poz. 341 ze zm.), dalej r.p.a.

³⁸ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa Leona Milarskiego, Lublin 1938, s. 7 i n.

³⁹ T. Bogo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 466–467.

⁴⁰ L. Langrod, *La codification de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, „La revue administrative” 1960, s. 538 za J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 11, s. 46.

⁴¹ J. Jendrońska, *Sytuacja strony...*, s. 211.

⁴² M. Szubiakowski, w: M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 68.

w toku postępowania okaże się, czy miał on jakieś prawa lub interes prawny⁴³. E. Iserzon wyrażał pogląd zbliżony do poprzedniego, stwierdzał, że „stanowisko, że o tym, czy danej osobie należy przyznać uprawnienie strony, decyduje prawo materialne jest nie do przyjęcia. Stanowisko to sprowadza się do poglądu, że dla zdecydowania, czy dana osoba jest stroną, należy rozważyć z góry, przed przeprowadzeniem postępowania w sprawie, czy prawo materialne usprawiedliwia zgłoszone przez nią roszczenie. A w jaki sposób można na wstępie procesu decydować o tym, czy zgłoszone roszczenie jest oparte na podstawie prawnej, skoro podjęcie decyzji o tym jest możliwe tylko w ostatnim stadium procesu?”⁴⁴. I dalej za autorem: „strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracyjne dotyczy jego interesu prawnego [obowiązku lub uprawnienia – przyp. PG] albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek. To stanowisko nie oznacza, że organ nie ma prawa zbadać, czy osoba, która żąda czynności prawnej ze względu na swój interes prawny lub obowiązek [art. 25 – przyp. PG], rzeczywiście opiera się na interesie prawnym lub prawnym obowiązku i nie ma prawa odmówić żądaniu, z tego powodu, że temu warunkowi nie odpowiada, tj. z tego powodu, że nie jest stroną [art. 25 – przyp. PG]. Stanowisko przeze mnie reprezentowane zawiera tylko wymóg, żeby organ decydował o tym w normalnym postępowaniu, w którym jednostce zgłaszającej roszczenie przysługują wszystkie uprawnienia strony, a nie na podstawie sumarycznej i jednostronnej oceny bez wszczęcia normalnego postępowania”⁴⁵. Cytowany pogląd jest określany jako subiektywna wersja legitymacji procesowej strony opartej na kryteriach formalnych⁴⁶. Za taką interpretacją opowiadał się także F. Longchamps, stwierdzając, że w Kodeksie postępowania administracyjnego została zawarta subiektywna koncepcja legitymacji procesowej strony, która dopuszcza, że „może być związany stosunek procesowy, gdy nie wiadomo jeszcze, czy jest odpowiedni stosunek

⁴³ F. Weyer, *Der Verfahrensort der politischen Verwaltung in der Tschechoslowakei*, Brno 1933 za J. Jendrośką, *Sytuacja prawna strony...*, s. 30.

⁴⁴ E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego „de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 3, s. 390.

⁴⁵ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964, s. 62.

⁴⁶ J. Jendrośka, *Sytuacja strony...*, s. 210.

merytoryczny⁴⁷. Za koncepcją subiektywną opowiedział się także W. Brzeziński: „istotnie, organ kontroluje, czy osoba wnosząca podanie należycie oceniła swój interes jako interes prawny, innymi słowy – kontroluje legitymację strony. Ale może to uczynić dopiero w trakcie postępowania wyjaśniającego. (...) obowiązuje tu chyba domniemanie, że wnoszący podanie jest stroną⁴⁸”.

Poglądy wypowiedziane w stosunku do konstrukcji legitymacji strony postępowania administracyjnego zachowują swoją aktualność także i w odniesieniu do podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale oczywiście z zastrzeżeniem odmienności cechujących postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. I jeszcze jednak z dodatkowym zastrzeżeniem, że mimo wszystko przybywa zwolenników opowiadających za wersją obiektywną koncepcji legitymacji strony postępowania administracyjnego.

Przechodząc na grunt postępowania sądownoadministracyjnego, należy stwierdzić, że poglądy doktryny wypowiedziane jeszcze pod rządami ustawy o NSA są wciąż aktualne w odniesieniu do p.p.s.a. Otóż w literaturze przedmiotu już od 1990 roku można wskazać na cały szereg spójnych ze sobą poglądów dotyczących budowy i warunków związanych z prawem wniesienia skargi do sądu administracyjnego w rozpatrywanym zakresie. Podaje się, że legitymacja podmiotu skarżącego została oparta na subiektywnym stwierdzeniu naruszenia interesu prawnie chronionego przez uchwałę jednostek samorządu terytorialnego czy, ujmując szerzej, organu administracji publicznej. Przy czym koniecznym elementem do stwierdzenia przez sąd naruszenia interesu prawnego jest wykazanie także niezgodności uchwały z prawem. Dopiero ten ostatni element jest dopełnieniem podstawy uwzględnienia skargi i w konsekwencji orzeczenia o nieważności lub niezgodności uchwały z prawem⁴⁹.

Podobne stanowisko w swoim wyroku zajął NSA. Stwierdził że „naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, to takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszech-

⁴⁷ F. Longchaps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwowym a jednostką. Księga Pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierz Przybyłowskiego*, PWN, Kraków 1964, s. 167.

⁴⁸ W. Brzeziński, *rec. Pracy W. Dawidowicza, Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, „Państwo i Prawo” 1963, nr 1, s. 122. Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 89.09.07. Sa/Ka 441/89*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, poz. 33.

⁴⁹ A. Jakowska, *Gminy przed NSA*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18, s. 3.

nie obowiązujących”⁵⁰. W tym duchu wypowiedział się również Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu⁵¹ jeszcze dotyczącym dawnego uregulowania postępowania przed NSA zawartego w procedurze administracyjnej. Zajął stanowisko, zgodnie zresztą z poglądami doktryny, a przynajmniej jej częścią, że „stronę postępowania administracyjnego, a zwłaszcza stronę postępowania sądownoadministracyjnego nie sposób zdefiniować wyłącznie w ramach norm administracyjnego prawa materialnego”⁵². Sąd Najwyższy nie kwestionował ustalenia istnienia interesu prawnego w oparciu o normy prawa administracyjnego materialnego. Wskazywał jednak, iż na pojęcie strony wywierają ogromny wpływ także i procesowe aspekty zagadnienia. Podawał, że stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie oraz każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. „Tak więc, zwłaszcza w tym drugim przypadku, przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w postępowaniu w takim charakterze, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem. Z kolei ten, kto na skutek swego żądania czynności organu administracyjnego uczestniczy w tym postępowaniu w charakterze strony, nie traci tego procesowego statusu tylko dlatego, że w decyzji organu administracyjnego zostanie ustalone (rozstrzygnięte), że nie przysługuje mu żadna ochrona”. Bowiem brak pozytywnej decyzji dla podmiotu uczestniczącego w postępowaniu nie powoduje zakończenia prawnego bytu strony, gdyż istnieje jeszcze możliwość kwestionowania tego rozstrzygnięcia w odwołaniu bądź w ramach trybów nadzwyczajnych kontroli decyzji i wreszcie prawo do ochrony sądowej, będącej prawną konsekwencją postępowania administracyjnego.

Niedopuszczalne jest ograniczenie prawa strony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego z powodu „swoistej wstępnej oceny jej interesu prawnego w świetle norm prawa materialnego”. Za takim stanowiskiem opowiadają się A. Korzeniowska i J.P. Tarno, stwierdzając że „linia orzecznictwa Sądu idzie w kierunku przyjęcia subiektywnej legitymacji procesowej skarżącego. Jak się wydaje, chodzi o to, aby sądową kontrolą objąć jak najszerszy krąg uprawnionych. Choć może lepszym byłoby stwierdzenie, iż celem tej wykładni jest to, aby

⁵⁰ Wyrok NSA z 6 września 1995 roku, IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125.

⁵¹ Wyrok SN z 1 grudnia 1994 roku, III ARN 64/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, z. 10, poz. 118, s. 301–302.

⁵² Tamże.

nikt, kto ma interes prawny, nie został pozbawiony prawa do sądu”⁵³. Na dowód tego autorzy glosy przytaczają tezę zawartą w uzasadnieniu do wyroku NSA z 8 kwietnia 1988 roku, w której NSA uznał za stronę w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podmiot bezzasadnie traktowany przez organ administracji jako stronę⁵⁴.

Argumentem za przyjęciem w postępowaniu sądoadministracyjnym koncepcji obiektywnej legitymacji do wniesienia skargi, według jej zwolenników, jest brzmienie art. 50 § 1 p.p.s.a.: „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”. Z treści tego przepisu wynika, że skarżący musi posiadać interes prawny w rzeczywistości, a nie jedynie twierdzić, że go ma. Tego rodzaju subiektywne przeświadczenie jest niewystarczające do przyjęcia istnienia legitymacji skargowej⁵⁵. „Ponadto przyjęcie teorii subiektywnej prowadzi do wniosku o zbędności przesłanki istnienia interesu prawnego czy też jego naruszenia. Można bowiem zauważyć, iż każdy, kto wnosi skargę do sądu, twierdzi lub też może twierdzić, że ma w postępowaniu interes prawny lub że jego interes prawny został naruszony”⁵⁶. I ostatnim argumentem jest to, że według zwolenników obiektywnej koncepcji legitymacji rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny o naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia jako wyznaczników legitymacji skargowej nie ma charakteru rozstrzygnięcia merytorycznego. Na tej podstawie formułuje się pogląd, że brak legitymacji do wniesienia skargi powinien skutkować odrzuceniem, a nie oddaleniem skargi⁵⁷. Na podstawie powyższego można uznać, że wybór koncepcji legitymacji skarżącego będzie się sprowadzał do sposobu postępowania ze skargą przez sąd administracyjny w sytuacji niewykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. W przypadku subiektywnego uję-

⁵³ A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4, s. 16.

⁵⁴ Wyrok NSA z 4 sierpień 1988 roku, IV S.A. 878/87, „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1989, nr 9 za A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z 13.12.1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4, s. 16. Zob. Wyrok NSA z 24 listopada 2006 roku, II OSK 1274/06, LEX nr 342623; wyrok WSA z 12 marca 2014 roku, II SA/Gd 38/13, LEX nr 1470122; wyrok WSA z 19 lipca 2013 roku, II SA/Kr 368/13, LEX nr 1447404; wyrok WSA z 31 stycznia 2013 roku, II SA/Ol 1399/12, LEX nr 1298599.

⁵⁵ R. Cybulska, B. Dolnicki, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekvia, Cz. Martysz, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 638 i n.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże.

cia sąd oddali skargę, a w przypadku ujęcia obiektywnego – sąd skargę odrzuci⁵⁸. To stwierdzenie należałoby jeszcze uzupełnić, gdyż wbrew sugestii koncepcji obiektywnej, w koncepcji subiektywnej art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. także będzie mógł być zastosowany. Otóż sąd administracyjny odrzuci skargę, jeżeli jej treść nie będzie spełniała wymagań formalnych przewidzianych przez ustawodawcę. Takim warunkiem jest między innymi powołanie się skarżącego na swój interes prawny (art. 50 § 1 p.p.s.a.) albo naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, jak tego wymagają ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Natomiast, gdy skarżący powołuje się na swój interes prawny lub jego naruszenie, sąd jest obowiązany do rozpoznania skargi i wówczas, gdy nie można ustalić związku działania organu z interesem prawnym skarżącego, sąd skargę oddali w oparciu o art. 151 p.p.s.a.

W literaturze przedmiotu postawiono pytanie, czy interes prawny może zostać naruszony przez akt zgodny z prawem. To pytanie pojawiło się już w roku 1990 wraz z wejściem do obrotu prawnego ustawy o samorządzie terytorialnym. Wówczas dość wyraźnie zarysował się pogląd, że „tylko uchwała nielegalna może naruszać czyjś interes prawny lub uprawnienie (...). Dlatego też dopiero wówczas, gdy sąd uzna uchwałę za niezgodną z prawem, przedmiotem jego oceny może być kwestia, czy uchwała ta narusza rzeczywiście interes prawny lub uprawnienie skarżącego”⁵⁹. W podobnym duchu wypowiedziała się także B. Adamiak: „w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym ustanowione zostało prawo skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznacza ono prawo do wytoczenia sporu o niezgodność z prawem uchwały organu gminy”⁶⁰. Inne przemyślenia towarzyszą M. Boguszowi, który podaje iż „sformułowanie w art. 101 ust. 1 u.s.t. oryginalnej podstawy zaskarżenia może wskazywać, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie w tym przepisie mechanizmu chroniącego inną wartość niż obiektywny porządek prawny, a mianowicie, że chodziło w nim o ochronę praw i interesów jednostki, nie zależnie od tego, czy są one «naru-

⁵⁸ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 762; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 713; wyrok WSA z 24 marca 2010 roku, II SA/Ol 51/10, LEX nr 605420; postanowienie NSA z 6 października 2006 roku, II FSK 1250/05, LEX nr 280389.

⁵⁹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, dz.cyt., s. 91–92.

⁶⁰ B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z 8 czerwca 1995 r. III AZP 9/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 4, poz. 70.

szone» przez działania zgodne czy też niezgodne z prawem⁶¹. Autor w swoim twierdzeniu oddziela od podstawy zaskarżenia uchwały kwestię jej niezgodności z prawem w znaczeniu przedmiotowym, a więc buduje założenie, że możliwe jest „legalne naruszenie” interesu prawnego lub uprawnienia⁶². Jednakże po przeprowadzeniu wnikliwego wyводу dochodzi do wniosku, że „eliminowanie prawa pozytywnego jako podstawy oceny zachowań kompetencyjnych organów państwa (w tym przypadku – organów gminy) i zastąpienie go normami pozaprawnymi, na podstawie których zachowania te byłyby oceniane, groziłoby bowiem «erozją» i «archaizacją» systemu prawa⁶³. Autor uznaje, że słuszny wydaje się pogląd, zgodnie z którym podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. jest niezgodność z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wywołujących negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego, zaś podstawą prawną jest niezgodność z prawem⁶⁴.

Zdecydowanie mniej wątpliwości w tym względzie miała B. Zawadzka, która wskazała, że „zgodność uchwały rady gminy z przepisami niekoniecznie jest tożsama z faktem, iż nie został naruszony prawnie chroniony interes, a nawet uprawnienie obywatela. Doznają one uszczerbku również wtedy, gdy zgodna z prawem uchwała organu gminy wydatnie pogarsza lub wręcz likwiduje materialne przesłanki realizacji przez obywatela swego uprawnienia lub prawa podmiotowego⁶⁵”.

Wydaje się, że rozważanie, czy wydany akt nieobarczony wadami prawnymi może spowodować naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest pozbawione waloru praktycznego. Nawet gdyby przyjąć, że jest to możliwe, to sąd administracyjny nie może wyeliminować z obrotu prawnego aktu legalnego tylko z powodu naruszenia interesu prawnego. W tej sytuacji sąd administracyjny musi oddalić skargę. Takie stanowisko jest także udziałem NSA, które zostało wyrażone w wyroku z 18 stycznia 2007 roku, gdzie sąd stwierdza, że „wniesienie skargi do sądu jest możliwe po spełnieniu określonych w przepisie art. 101 u.s.g. warunków formalnych. Do warunków tych ustawodawca zalicza obok bezskutecznego wezwania rady do usunięcia zarzucanego naruszenia, wykazanie się naruszeniem

⁶¹ M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 62.

⁶² Tamże, s. 60.

⁶³ Tamże, s. 63.

⁶⁴ Tamże, s. 64.

⁶⁵ B. Zawadzka, *Glosa...*, s. 136.

interesu prawnego. Tak więc skarżący w postępowaniu planistycznym musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego nie oznacza obowiązku uwzględnienia skargi. Obowiązek jej uwzględnienia powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest związane z jednoczesnym naruszeniem przepisu prawa materialnego⁶⁶.

Artykuł 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 u.s.w. zostały tak skonstruowane, że na gruncie tych ustaw tworzą szeroką podstawę zaskarżenia uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego. I mimo konieczności spełnienia dodatkowych warunków odnoszących się do legitymacji potencjalnych skarżących jest to niezwykle ważny środek prawny służący ochronie praw i interesów jednostek organizacyjnych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 89.09.07. Sa/Ka 441/89*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, poz. 33.
- Adamiak B., *Glosa do uchwały SN z 8 czerwca 1995 r. III AZP 9/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 4, poz. 70.
- Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 2154.
- Armata M., *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Verwaltungsrechtliche Studien, Wien 1886, Neudruck Aalen 1964.
- Bogo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12.
- Brzeziński W., *rec. Pracy W. Dawidowicza, Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, „Państwo i Prawo” 1963, nr 1.

⁶⁶ Wyrok NSA z 18 stycznia 2007 roku, II OSK 1627/06, LEX nr 315977.

- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 17 marca 1997 r. IV S.A. 1058/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 3, poz. 56.
- Cybulska R., Dolnicki B., Faruga A., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marekvia A., Martysz Cz., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Dawidowicz W., *Instytucje układu stosunków urząd obywatel w ramach ogólnego postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszekiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 11.
- Górecki P., *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 524, „Studia Administracyjne” nr 1.
- Iserzon E., w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964.
- Isezon E., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego „de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 3.
- Jakowska A., *Gminy przed NSA*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18.
- Jendrońska J., *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 19.
- Jendrońska J., *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym. Prawo, administracja, obywatele. Księga pamiątkowa ku czci profesora E. Smiktunowicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997.
- Jendrońska J., *Sytuacja strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego*, w: *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971.
- Kisielewicz G.A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Librata, Warszawa 2002.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa Leona Milarskiego, Lublin 1938.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielniczy, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Korzeniowska A., Tarno J.P., *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r. I S.A. 1725/93*, „Glosa” 1997, nr 4.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.

- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Polski Dom Wydawniczy Ławica, Poznań 1994.
- Longchaps F., *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwowym a jednostką. Księga Pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierz Przybyłowski*, PWN, Kraków 1964.
- Mincer-Jąskowska M., *Glosa do wyroku NSA z 3 stycznia 1995 r. S.A./Kr 2937/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, poz. 25.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Rzążewska M., *Zaskarżenie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997.
- Sawuła R., *Glosa do wyroku z 9 września 1993 r., III ARN 42/93*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4.
- Szubiakowski M., w: M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1996.
- Woś T., *Glosa do wyroku SN z 26 czerwca 1992 r. III ARN 31/92*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2.
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Zawadzka B., *Glosa do wyroku NSA z 8 września 1994 roku, SA/Po 1803/94*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 9.
- Zawadzka B., *Problemy z podziałem kompetencji w mieście podzielonym na gminy i inne kwestie prawne (w związku z wyrokiem NSA)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4.
- Zieliński A., *Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (DzU, nr 36, poz. 341 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2013 roku, poz. 594).
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 roku, nr 16, poz. 65).

- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU z 2013 roku, poz. 595).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU z 2013 roku, poz. 596).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 9 listopada 1995 roku, II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170.
- Postanowienie NSA z 6 października 2006 roku, II FSK 1250/05, LEX nr 280389.
- Wyrok NSA z 27 września 1990 roku, SA/Wr 952/90.
- Wyrok SN z 1 grudnia 1994 roku, III ARN 64/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, z. 10, poz. 118.
- Wyrok NSA z 6 września 1995 roku, IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125.
- Wyrok NSA z 20 marca 1997 roku, II SA 8/97, „Wspólnota” 1997, nr 41.
- Wyrok NSA z 3 lipca 2002 roku, I SA/Ka 631/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 4, poz. 133.
- Wyrok WSA z 9 września 2004 roku, II SA/Bk 364/04, LEX 173736.
- Wyrok WSA z 29 marca 2006 roku, IV SA/Wa 83/06, LEX nr 222285.
- Wyrok WSA z 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 763/05, LEX nr 182866.
- Wyrok NSA z 24 listopada 2006 roku, II OSK 1274/06, LEX nr 342623.
- Wyrok NSA z 4 stycznia 2007 roku, II OSK 1590/06, LEX nr 315973.
- Wyrok NSA z 18 stycznia 2007 roku, II OSK 1627/06, LEX nr 315977.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2008 roku, II OSK 1335/07, LEX nr 463935.
- Wyrok WSA z 24 marca 2010 roku, II SA/OI 51/10, LEX nr 605420.
- Wyrok WSA z 20 stycznia 2011 roku, I SA/Wa 1419/10, LEX nr 952473.
- Wyrok WSA z 31 stycznia 2013 roku, II SA/OI 1399/12, LEX nr 1298599.
- Wyrok WSA z 19 lipca 2013 roku, II SA/Kr 368/13, LEX nr 1447404.
- Wyrok WSA z 28 listopada 2013 roku, II SA/Rz 994/13, LEX nr 1411077.
- Wyrok WSA z 12 marca 2014 roku, II SA/Gd 38/13, LEX nr 1470122.
- Wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

**LOCUS STANDI TO CHALLENGE THE RESOLUTIONS
OF LOCAL GOVERNMENT TO THE ADMINISTRATIVE COURT BASED
ON THE CRITERION OF THE LEGAL INTEREST VIOLATION**

Summary

Establishing the rules allowing for contesting the resolutions of local government units in connection with the violation of legal interest or entitlement was kind of a statement of the legislator that the independence of local government units cannot be misused and go beyond legal boundaries. Therefore, the entity was granted legal protection by being able to perform the judicial review of resolutions of local government.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative jurisdiction, local government

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

LEGITYMACJA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Rzecznik Praw Obywatelskich to instytucja powołana do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela ujętych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i innych aktach normatywnych. Ochrona praw podstawowych jest prowadzona między innymi na płaszczyźnie w procesie sądownoadministracyjnego. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi RPO może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania. RPO wkracza w relacje prawne pomiędzy podmiotami sprawującymi administrację publiczną a jednostkę wówczas, gdy w wyniku naruszenia prawa uszczerbku doznają prawa i wolności obywatelskie. RPO jest nieodzownym elementem struktury demokratycznego państwa prawnego. Jego rola jako strażnika praw obywatelskich i recenzenta działalności administracji państwa jest wartością, którą respektuje zdecydowana większość państw europejskich.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie sądownoadministracyjne

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Wprowadzenie

Pierwotny ombudsman powołany został z woli króla szwedzkiego Karola XII na początku XVIII wieku. Ombudsman jako organ powoływany przez parlament zaistniał na kontynencie europejskim ponad 200 lat temu, na początku XIX wieku. To państwa skandynawskie zapoczątkowały regulacje prawne, które powoływały do życia ten urząd. W pozostałych państwach europejskich instytucja rzecznika praw obywatelskich zaczęła się pojawiać dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku. Do krajów, w których pojawił się ombudsman, dołączyła także Polska. Było to w roku 1987.

Ustawodawca na podstawie ustawy z 15 lipca 1987 roku powołał Rzecznika Praw Obywatelskich (zwanego dalej Rzecznikiem, RPO)¹ najpierw w randze organu ustawowego, później konstytucyjnego. Stanowiło to normatywne *novum* w ustawodawstwie polskim, bowiem wcześniej nie było instytucji odpowiadającej mu swym charakterem. Podobnie jak w większości krajów europejskich Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem monokratycznym. Z punktu widzenia historycznego można wskazać rozwiązania, które preferowały kolegalność. Otóż początkowo w Norwegii w roku 1953 powołany został Komitet Ombudsmana – organ kolegalny, składający się z siedmiu członków, którzy wybierali spośród siebie przewodniczącego tytułowanego Ombudsmanem do spraw Sił Zbrojnych. Dopiero w 1963 roku utworzony został urząd ombudsmana do spraw cywilnych². Także i w niektórych współczesnych rozwiązaniach prawnych funkcjonujących w państwach europejskich przyjęto sprawowanie funkcji ombudsmana przez organ kolegalny, ma to miejsce na przykład na Litwie. Rzecznicy praw obywatelskich, zwani tam kontrolerami Sejmu (*Seimo kontrolierius*), zgodnie z art. 73 Konstytucji państwa litewskiego zajmują się badaniem skarg obywateli na nadużycia władzy oraz na przejawy biurokratyzmu urzędników państwowych i samorządowych, z wyjątkiem sędziów.

We wszystkich europejskich rozwiązaniach prawnoustrojowych ombudsman ma spełniać funkcję organu kontrolnego administracji publicznej. Doświadczenia nazizmu i komunizmu uświadomiły społeczeństwom europejskim konieczność wprowadzenia instytucji kontrolnych w systemach ustrojowych państw demokratycznych. Ombudsman nie jest jedyną instytucją czuwającą nad przestrzega-

¹ Ustawa z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2014 roku, poz. 1648), dalej ustawa o RPO.

² A. Łabno-Jabłońska, *Pozycja prawnoustrojowa, zadania oraz zasady funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12, s. 3.

niem prawa przez administrację, to on jednak otrzymał kompetencje wkraczania wówczas, gdy nie są przestrzegane prawa i wolności człowieka i obywatela.

Ustawodawca polski w pełni realizuje założenia i cele instytucji ombudsmana. Wyraził to w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o RPO. W Polsce Rzecznik Praw Obywatelskich został powołany do życia w celu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych ustawach. W. Sokolewicz definiuje prawa i wolności obywatelskie jako „koherentny i całościowy system uprawnień wynikających z obowiązujących w danym społeczeństwie norm (zawsze prawnych, chociaż mających zróżnicowaną moc prawną), ustalających status jednostki przede wszystkim wobec państwa, lecz także w społeczeństwie w ogóle i wobec współobywateli”³.

Wskazany wyżej zakres przedmiotowy działalności RPO nie jest ograniczony jedynie Konstytucją, ale wkracza również w sferę regulowaną przez akty niższego rzędu. Z tego wynika, że działalnością gwarancyjno-kontrolną Rzecznika nie jest objęty tylko klasyczny katalog praw i wolności określony w ustawie zasadniczej i rozwinięty w aktach ustawowych, ale także prawa i wolności opisane w innych przepisach ujętych w obowiązujących aktach normatywnych. Przy czym termin „akt normatywny” należy rozumieć szeroko, włączając do jego definicji każdy akt wydany przez organ władzy publicznej zawierający normy prawne. Konsekwencją takiego ujęcia „aktu normatywnego” będzie zaliczenie do tego zbioru nie tylko źródeł prawa powszechnie obowiązującego wydanych przez władzę centralną jak i lokalną, ale również akty o charakterze wewnętrznym⁴. Takie ujęcie pozwala na zapewnienie kompleksowej ochrony pozycji obywatela. Rzecznik ma na uwadze troskę o przestrzeganie wartości określonych w całym systemie normatywnym państwa polskiego, włączając w to również akty prawne wydane bez upoważnienia ustawowego⁵.

Na tej podstawie A. Kubiak wysnuwa pogląd, iż „właściwość rzeczowa Rzecznika obejmuje sferę, która da się określić jako «publiczne prawa podmiotowe»”⁶. Można je zdefiniować jako „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie, której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać

³ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 2, s. 2–3.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1999, s. 359.

⁵ A. Łabno-Jabłońska, dz.cyt., s. 7.

⁶ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 8.

czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś działać”⁷⁷. „Publiczne prawo podmiotowe obywatela jest jakby procesowym, lub jakby materialnym roszczeniem wobec państwa, przysługującym obywatelowi, w celu ochrony jego, gwarantowanego ustawą interesu prawnego, połączonym z prawem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁷⁸. Według A. Peretia-kowicza prawo podmiotowe, to pewna grupa uprawnień tworzonych przez stosunek prawny, których ochrona została wzmocniona poprzez połączenie z prawem skargi w celu ich ochrony. Natomiast publiczne prawa podmiotowe, to „roszczenia skierowane do władzy państwowej lub innych związków prawnopublicznych”⁷⁹.

Z powyższego wynika, że ujęcie normatywne zakresu rzeczowego Rzecznika jest szerokie. Doznaje ono jednak ograniczenia na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi z uwagi na charakter tych sądów oraz zakres kontroli przez nie sprawowanej.

Zakres podmiotowy działalności RPO ujmuje ustawodawca dość ogólnie. Analizując przepisy Konstytucji oraz ustawy o RPO dojść można do wniosku, że w aspekcie podmiotowym działalności Rzecznika można wyróżnić stronę bierną i czynną. Do strony czynnej można zaliczyć te podmioty (osoby fizyczne i jednostki organizacyjne), które oczekują ochrony praw i wolności naruszanych w wyniku nieprawidłowego stosowania obowiązującego prawa przez podmioty zobowiązane do ich realizacji. Przy czym obojętne będzie, czy postępowanie sprawdzające zostanie uruchomione z inicjatywy podmiotu po stronie czynnej czy samego Rzecznika Praw Obywatelskich. Z kolei podmioty skoncentrowane po stronie biernej są ujęte w treści przepisu art. 1 ust 3 ustawy o RPO. Będą to podmioty, które są obowiązane do przestrzegania i realizacji praw i wolności i których działalność może być przedmiotem spraw prowadzonych przez RPO. Są one określane jako organy, organizacje, instytucje. To dość enigmatyczne wyliczenie jest doprecyzowane w dalszej części ustawy o RPO. Ustawodawca w art. 13 pkt 2 i 3 ustawy o RPO przyjął, że Rzecznik może żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodo-

⁷⁷ J. Boć, A. Błaś, w: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 469, za P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Wrocław, s. 153–154.

⁷⁸ Tamże, s. 372.

⁷⁹ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 90, za P. Górecki, dz.cyt., s. 154.

wych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. RPO może też żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Katalog podmiotów wskazany w art. 1 ust 3 ustawy RPO w kontekście pozostałych postanowień ustawy jest bardzo szeroki. Obejmuje on podmioty, które wymykają się z pod klasycznego rozumienia organów administracji publicznej. Konstytucja oraz ustawa o RPO pokazują, że kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich poddane zostały praktycznie wszystkie podmioty, choćby nie należały do aparatu państwa, ale których działalność wiąże się z realizacją praw i wolności jednostki¹⁰. Tym samym RPO będzie podejmował w zakresie swoich kompetencji ochronę praw obywateli, także wobec podmiotów niepaństwowych. Będzie to miało miejsce za sprawą tak zwanego uspołecznienia państwa. Termin ten oznacza, że niektóre działania początkowo pozostające w sferze kompetencji organów państwa teraz zostały przejęte przez społeczne podmioty, jeżeli oczywiście zostały prawnie zobowiązane do realizacji praw obywatelskich. Przy czym należy zaznaczyć, że kompetencja RPO dotyczy tylko tych działań podmiotów społecznych, które będą się mieścić w zakresie czynności powierzonych¹¹. Nie można zapomnieć, że ustawodawstwo jednoznacznie wyklucza możliwość objęcia kompetencją Rzecznika ochronę praw i wolności pomiędzy podmiotami zaliczonymi do strony czynnej.

RPO zakresem swojej kontroli obejmuje to, czy nastąpiło naruszenie prawa oraz naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. W doktrynie przyjęto, że przedstawione kryteria kontroli mają charakter samodzielny. Stosując je, Rzecznik może wkraczać na płaszczyznę polityki gospodarczej, społecznej czy administracyjnej państwa, w której stosunki mogą być trudne do jednoznacznego uregulowania¹². Rzecznik w zależności od zainicjowanego przez niego postępowania będzie brał pod uwagę adekwatne do sprawy kryterium. Naturalnie RPO nie posiada możliwości wydawania decyzji władczych, jest niejako obserwato-

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 571.

¹¹ Tamże.

¹² A. Karnicka, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 54.

rem i krytykiem władzy państwowej, czuwając nad tym, aby w swojej działalności nie naruszała ona praw obywateli.

RPO od początku swojego istnienia otrzymał możliwość uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na gruncie tego postępowania działalność RPO musi się jednak koncentrować na naruszeniu prawa, które jest czynnikiem sprawczym pogwałcenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Dawny art. 197 k.p.a. określający podmioty legitymowane do wniesienia skargi do NSA nie wymieniał Rzecznika Praw Obywatelskich jako jednego z nich. Kompetencję do występowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym Rzecznik uzyskiwał na podstawie art. 14 pkt. 6 ustawy o RPO, stanowiącym, iż może on wnosić skargi do sądu administracyjnego i uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. I jak można zauważyć, norma ta jednoznacznie wskazywała, że postanowienia odnoszące się do udziału prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym miały także zastosowanie do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wraz z wejściem w życie ustawy o NSA z 11 maja 1995 roku¹³ ustawodawca w art. 33 ust. 2, określając podmioty legitymowane do uruchomienia postępowania przed NSA, zawarł pośród nich także i Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego już wówczas podnosiły się głosy, że od tego momentu nie istnieje już konieczność odwoływania się do ustawy o RPO, aby z niej wyprowadzić uprawnienie tego podmiotu do złożenia skargi¹⁴.

Obowiązująca regulacja dotycząca postępowania sądowoadministracyjnego zawarta w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ nie wprowadza zasadniczych nowości odnoszących się do Rzecznika Praw Obywatelskich i jego uczestnictwa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy określające pozycję procesową RPO są skojarzone z normami dotyczącymi prokuratora. Różnica między tymi podmiotami w realizacji kompetencji ustawowej w postaci wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub uczestniczenia w toczącym się postępowaniu sądowym sprowadza się do uzasadnienia powierzenia takiego uprawnienia. Odmienne niż prokurator Rzecznik Praw Obywatelskich „nie zajmuje się generalnie ściganiem naruszeń prawa, zasad

¹³ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).

¹⁴ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PWN, Warszawa 1997, s. 54.

¹⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

współzycia społecznego czy też gwarantowaniem sprawiedliwości społecznej, ale interweniuje tylko wówczas, gdy jednocześnie następuje pogwałcenie praw i wolności obywateli¹⁶. „Nie jest tym samym jego zadaniem korektura działalności państwa, również nie powinien – w zastępstwie innych organów (policja, prokurator, sądy) – zajmować się przypadkami łamania prawa, a jedynie uchybieniami wobec zasad prawidłowego wykonywania władzy¹⁷. „Przepisy dość wyraźnie wskazują Rzecznikowi pierwszeństwo racji obywatela w sporze z administracją. Nie chodzi tu oczywiście o przyznanie racji wbrew faktom, lecz o «spojrzenie z drugiej strony» jako punkt wyjścia dla procesu kontroli, o uznanie, że pierwszym obowiązkiem Rzecznika jest pomoc w realizacji praw i wolności jednostki¹⁸. Jak z tego wynika, interwencja procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich zakłada, iż jego rola jako „strażnika porządku prawnego” schodzi na plan dalszy i określana jest mianem „pochodnej¹⁹. Powyższe poglądy zostały potwierdzone w orzecznictwie NSA, który stwierdził, że „Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z tych samych uprawnień co prokurator, ale realizuje inne zadania i wskazanie w skardze na samo naruszenie prawa przedmiotowego nie będzie wystarczające, jeżeli nie towarzyszy temu wskazanie na naruszenie praw i wolności obywatelskich²⁰.”

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza żadnych przesłanek materialnoprawnych legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Podstaw legitymacji skargowej RPO poszukiwać należy w art. 208 Konstytucji oraz w ustawie o RPO. To z tych aktów normatywnych dowiadujemy się, jaki jest zakres zadań RPO wyznaczający katalog spraw, którymi może się zająć, także w ramach postępowania sądowego. Powyższe podstawy działania Rzecznika mogą być niewystarczające do uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym. RPO, wnosząc skargę na działanie, bezczynność, przewlekłość postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej,

¹⁶ W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 46. Zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 99.07.01. Sa/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, poz. 17.

¹⁷ W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4, s. 46.

¹⁸ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 85 za A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2, s. 21.

¹⁹ Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 37.

²⁰ Wyrok NSA z 1 lipca 1999 roku, SA/Bk 208/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1, poz. 17.

nie może tego zrobić w oderwaniu od przepisów formułujących właściwość rzeczową sądu administracyjnego. Z tego powodu również art. 3 p.p.s.a. oraz cały szereg przepisów szczególnych określających zakres kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny będą determinowały możliwość zaangażowania się RPO w konkretne sprawy sądowoadministracyjne.

Mimo że ustawodawca nie nakłada na Rzecznika obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego jednostki lub interesu publicznego, nie oznacza to jeszcze, że wskazanie w skardze na samo przekroczenie prawa przedmiotowego będzie wystarczające do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że tylko do Rzecznika należy ocena celowości podjęcia się przez niego prowadzenia sprawy. Zgodnie z art. 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich może on podjąć czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. I jak już to zostało zaznaczone wcześniej, obowiązkiem ustawowym RPO jest czuwanie nad przestrzeganiem praw i wolności przez organy administracji publicznej w interesie obywateli. Natomiast nie jest powinnością Rzecznika pilnowanie stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego każda sprawa ze skargi jest indywidualna. W niej są sprecyzowane strony oraz przedmiot sporu.

Sąd administracyjny zgodnie z art. 3 p.p.s.a. podejmuje kontrolę działalności administracji publicznej realizowanej w różnych formach – aktów indywidualnych i czynności o takim charakterze oraz uchwał albo aktów zawierających przepisy prawa miejscowego. Wydaje się, że na tej podstawie można stwierdzić, że RPO inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, z jednej strony występuje w sporze z administracją publiczną, która konkretyzuje prawa i obowiązki obywatela w aktach indywidualnych. Z drugiej strony RPO będzie występował w sprawie przeciwko organowi stanowiącemu prawo, a wynikająca z tego sprawa sądowa będzie miała wymiar indywidualny o tyle, że dotyczy konkretnego podmiotu sprecyzowanego w skardze.

W związku z powyższym można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku pierwszym Rzecznik, występując jako obrońca interesu indywidualnego i aby podjąć interwencję, musi mieć pewność, że naruszenie prawa obywatelskiego (w sensie podmiotowym) przez organ stosujący prawo rzeczywiście miało miejsce²¹. W przypadku drugim RPO, dokonując interwencji, powinien

²¹ Z. Kędzia, dz.cyt., s. 37.

mieć uzasadnione wątpliwości co do zgodności danej normy prawnej z prawem obywatelskim.

W myśl art. 9 ustawy o RPO Rzecznik podejmuje czynności: na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządów, na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, z własnej inicjatywy. Ten zapis nie eliminuje samodzielności obywatela w zakresie ochrony jego zagrożonych dóbr prawnych. Konstrukcja postępowania przed sądem administracyjnym oparta została na zasadzie skargowości z tego względu, aby uniknąć swego rodzaju „paternalizmu” w działalności Rzecznika, jeszcze pod rządami ustawy o NSA praktyka wypracowała zasadę subsydiarności interwencji RPO. Zgodnie z nią Rzecznik „podejmuje działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej”²². Nie podejmuje on żadnych czynności, które wyřęcałyby obywateli w realizacji ich uprawnień. Rzecznik nie spełnia roli pełnomocnika procesowego ani „nie udziela szczegółowych porad prawnych co do sposobu wytoczenia i prowadzenia sprawy”²³, ponieważ żaden przepis prawny nie obarczył go takim obowiązkiem.

Na podstawie praktyki i materiału normatywnego doktryna doszła do wniosku, że nawet wówczas, gdy wniosek o interwencję Rzecznika kierowany jest przez obywatela w cudzym interesie, w sytuacji gdy chodzi o osoby dorosłe, nieubezważnowolnione, sprawne i pozostające na wolności – RPO zawsze powinien uprzednio spytać, czy zainteresowany życzy sobie podjęcia jego sprawy²⁴. Takie założenie usuwało obawę jednostki, iż Rzecznika Praw Obywatelskich będzie podejmował działania z własnej inicjatywy wbrew jej woli. Wdaje się, że taka wyczekująca pozycja RPO w stosunku do podejmowanych czynności przez zainteresowanego jest słuszna. Rzecznik powinien respektować samodzielność jednostki i jej decyzję co do realizacji prawa do obrony jej interesu indywidualnego. Jakkolwiek, wydawałoby się, że słuszne jest stosowanie zasady subsydiarności, to jednak można mieć w tym względzie wątpliwości. Ani Konstytucja RP, ani ustawa o RPO, ani p.p.s.a. nie uzależnia zainicjowania postępowania sądowego przez Rzecznika Praw Obywatelskich od uprzedniego skorzystania przez zainteresowanego ze środków prawnych. Wręcz przeciwnie. Artykuł 52 p.p.s.a. w sposób niebudzący wątpliwości stwierdza, że Rzecznik Praw Obywatelskich, jeśli nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, może

²² Syg. Sprawy RPO 1550/88/1 za W. Taras, dz.cyt., s. 44.

²³ Syg. Sprawy RPO 9367/88/VI za W. Taras, dz.cyt., s. 44.

²⁴ A. Karnicka, *op.cit.*, s. 60.

wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez wcześniejszego wyczerpania środków zaskarżenia. Oznacza to, że RPO w realizacji swoich kompetencji w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie jest uzależniony od skorzystania przez adresata aktu administracyjnego ze wszystkich dostępnych mu środków prawnych przewidzianych przez obowiązujące prawo. Działalność RPO nie jest determinowana także przez inne czynności stron realizowane poza procesem sądowniczym. Wydaje się wręcz, że podmiot zainteresowany interwencją Rzecznika, korzystając z dostępnych środków prawnych, może sobie zaszkodzić i uniemożliwić Rzecznikowi zainicjowanie postępowania przed sądem administracyjnym. NSA dał temu wyraz w swoim postanowieniu z 3 czerwca 2011 roku²⁵. Sąd wywiódł, że zaskarżenie tego samego aktu najpierw przez jego adresata i w późniejszym czasie przez Rzecznika Praw Obywatelskich będzie dotknięte niedopuszczalnością. NSA uznał, że mamy wówczas do czynienia z tożsamością sprawy, a tym samym ze stanem rzeczy osądzonej, mimo że postępowanie sądownicze zostało uruchomione z inicjatywy różnych podmiotów. NSA oparł swój wywód na treści przepisu art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., który stwierdza, że sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nią objęta pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona. „W zakresie objętym regulacją tego przepisu stan powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu sądowniczym istnieje w warunkach tożsamości przedmiotu postępowania oraz tożsamości jego stron. Innymi słowy przy ustalaniu tożsamości sprawy należy brać pod uwagę element podmiotowy i przedmiotowy, przy czym tożsamość podmiotowa, to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej”²⁶.

Wątpliwości nasuwa również wykreowany przez doktrynę, jeszcze pod rządami ustawy o NSA, wymóg uzyskania przez RPO zgody zainteresowanego do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym z inicjatywy Rzecznika. Również w tym przypadku ustawodawca nie nakłada na niego obowiązku jej otrzymania. P.p.s.a. nie ustanawia uzyskania zgody przez RPO jako warunku skutecznego wniesienia skargi. Sam NSA w cytowanym już postanowieniu stoi na stanowisku, że „korzystając z prawa określonego w art. 14 pkt 6 ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik nigdy nie działa we własnym interesie, lecz realizuje swoje kompetencje w celu ochrony praw i inte-

²⁵ Postanowienie NSA z 3 czerwca 2011 roku, I OSK 387/11, LEX nr 1082745.

²⁶ Tamże.

resów obywateli, czyli podejmuje działania dla dobra publicznego. Podjęcie konkretnego działania przez Rzecznika nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć²⁷. Konieczne jest jednak doprecyzowanie tego stanowiska sądu administracyjnego. Otóż w przypadku zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich, z własnej inicjatywy, do wojewódzkiego sądu administracyjnego aktów administracyjnych lub innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa brak uzyskania zgody nie jest taki oczywisty. Z jednej strony RPO powinien respektować wolę adresata powyżej wskazanych aktów i czynności. Z drugiej strony, RPO występuje nie w obronie interesu indywidualnego, ale wartości ogólnych – praw i wolności człowieka i obywatela. Implikacją tego może być zderzenie partykularnego interesu jednostki z koniecznością ochrony dobra publicznego i tym samym konieczność zaangażowania się RPO w proces sądowy wbrew woli adresata lub jednego z adresatów aktu administracyjnego lub czynności organu administracji. Z kolei w sytuacji, gdy przedmiotem skargi wystosowanej przez RPO do sądu administracyjnego jest akt zawierający prawo miejscowe, nie ma wątpliwości, że Rzecznik nie ma obowiązku uzyskania zgody osób, których ten akt dotyczy. Od strony normatywnej ustawodawca takiej zgody nie wymaga, a i od strony technicznej nie jest to możliwe do wykonania.

Ustawodawca, powołując Rzecznika jako podmiot uprawniony do zaskarżania działań, beczynności, przewlekłości postępowania organów administracji publicznej na drodze sądowej, traktuje jego uprawnienia jako narzędzie do kontroli przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela przez podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. RPO spełnia jeszcze jedną rolę, niewyartykułowaną wprost w obowiązujących przepisach prawa, ale stanowiącą pochodną jego działalności. Otóż Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego przypisane zostały określone zadania i kompetencje, można określić jako posiłkowy środek ochrony interesu indywidualnego, który jest stosowany w obronie tych, którzy sami nie są w stanie podjąć się obrony swoich praw.

Choć działalność Rzecznika podobnie jak prokuratora nie ma charakteru nadzorczego, lecz polega na wykonywaniu kontroli, to jego znaczenie dla funkcjonowania zasad demokratycznego państwa, przestrzegania przez aparat władzy praw i wolności człowieka i obywatela będzie znaczny. Przejawiać się to będzie choćby w wyjątkowym charakterze spraw przyporządkowanych

²⁷ Tamże.

Rzecznikowi, fachowości aparatu kontrolnego i możliwości podjęcia równoległe innych działań (na przykład wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej – art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) obok żądania wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego²⁸.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Boć J., Błaś A., w: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 469, za P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Wrocław.
- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PWN, Warszawa 1997.
- Filipowicz A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1999.
- Karnicka A., *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.
- Kędzia Z., *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3.
- Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Łabno-Jabłońska A., *Pozycja prawnoustrojowa, zadania oraz zasady funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 99.07.01. Sa/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, poz. 17.
- Sokolewicz W., *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywatelskich*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 2.
- Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4.

Akty prawne

- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2014 roku, poz. 1648).

²⁸ A. Filipowicz, dz.cyt., s. 29.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).

Orzeczenia

Postanowienie NSA z 3 czerwca 2011 roku, I OSK 387/11, LEX nr 1082745.

Wyrok NSA z 1 lipca 1999 roku, SA/Bk 208/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1, poz. 17.

LEGITIMISATION OF POLISH OMBUDSMAN TO COMPLAIN TO AN ADMINISTRATIVE COURT

Summary

The Ombudsman is an institution established to protect the rights and freedoms of man and citizen covered by both the Organic Law and other normative acts. Protection of fundamental rights is conducted, among others on the plane of administrative court proceedings.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: administrative court procedure, Ombudsman, administrative court

Andrzej Kwiatkowski*

Uniwersytet Szczeciński

WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ – WYBRANE ASPEKTY USTROJOWO-PRAWNE

Streszczenie

Jednym z głównych zadań organów władzy jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stan zagrożenia w szczególnym stopniu określona struktura i dynamika przestępczości oraz występowanie innych patologii społecznych. Miejsce policji administracyjnych wyznaczają ustawy i inne akty prawne. Określają ich zadania i kompetencje ich organów, zakres kryminalistycznych czynności rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających, kwalifikują środki przymusu bezpośredniego. Podległość organów ścigania dynamice zmian politycznych, uległość ich kadr kierowniczych wobec decydentów rządzących w III RP przekształca w istotny sposób pracę policyjną. Gdy w konkretnych działaniach forma dominuje nad treścią, przedstawiciel służb specjalnych nie jest pełni samodzielny w prowadzonych działaniach. Następuje manipulowanie danymi statystycznymi, brak współpracy między służbami odpowiedzialnymi za walkę z przestępczością, a w konsekwencji marnotrawienie wysiłku indywidualnego i zbiorowego podmiotów działających w obrębie administracji porządkowo-reglamentacyjnej państwa.

Słowa kluczowe: policja, służby specjalne, prokuratura, sądy, bezpieczeństwo o porządek publiczny, przestępczość kryminalna, gospodarcza, drogową, narkotykowa, wskaźniki wykrywalności.

* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an_kwiat@wp.pl.

Wprowadzenie

Potrzeba bezpieczeństwa zajmuje bardzo ważne miejsce w hierarchii potrzeb człowieka. Prawo do niego mieści się w katalogu praw i wolności człowieka. Artykuł 5 Konstytucji RP deklaruje, że Rzeczpospolita Polska między innymi zapewnia „bezpieczeństwo obywateli”¹. Oczywiście chodzi tu będzie nie tylko o obywateli polskich, ale o wszystkich, którzy znajdują się pod polską jurysdykcją, także cudzoziemców i apatrydów.

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” nie zostały zdefiniowane w obowiązującym prawie, nie mają więc – z pewnymi wyjątkami (na przykład „bezpieczeństwo energetyczne” i pojęcia z tym związane²) – definicji legalnych. Należy pamiętać, że są to określenia niejasne, wieloznaczne, trudno je więc precyzyjnie odróżnić i zdefiniować. W praktyce umożliwia to definiowanie zagrożeń i używanie w stosunku do nich odpowiednich środków prewencyjnych czy represyjnych. Wyróżnienie tych pojęć pozwala określić przedmiot ochrony prawno-administracyjnej, kompetencję danego organu administrującego, zakres ochrony praw i wolności administrowanego, rozstrzygnięcie sprawy karnej i tak dalej. Nabiera także szczególnego wymiaru w kontekście działań kryminalistycznych.

Nie ulega wątpliwości, że na bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny w szczególny sposób wpływają patologie społeczne, a w tym głównie przestępczość. Zagrożenie tych wartości wiąże się bezpośrednio ze zjawiskami godzącymi w jego suwerenność, jak również w podstawowe dobra jednostki i społeczne. Z punktu widzenia tych ostatnich podstawowe znaczenie mają przestępczość kryminalna i gospodarcza oraz inne patologie społeczne, w tym alkoholizm, agresja wśród dzieci i młodzieży i tak dalej, ale także szereg innych zachowań osób fizycznych i prawnych, skutkujących dezorganizacją życia jednostkowego i społecznego. Zakłócają one organizację i funkcjonowanie instytucji publicznych, bezpieczeństwo obywateli, narażają ich zdrowie i życie. Podobnie jest i z samym porządkiem publicznym, na który wpływają działania

¹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (DzU z 2012 roku, poz. 1059 ze zm.), art. 3 pkt 16, 16a, 16b.

ludzi naruszających zasady współżycia społecznego, ale i niepraworządne działanie instytucji publicznych³.

Walka z przestępczością jest ważnym składnikiem stanu bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oznacza ogół skomplikowanych, różnorodnych procesów, realizowanych przez policje administracyjne i inne podmioty usytuowane w obrębie władzy ustawodawczej i sądowniczej, jak i poza nią – w sferze III sektora i podmiotów prywatnych. Na procesy te składają się działania, które prowadzi głównie wszystkie policje administracyjne, na przykład policja, ABW, organy skarbowe. Mają one na celu zapobieganie przestępczości i walkę z nią. I w jednej, i w drugiej sferze podstawą wszystkich czynności jest rozpoznanie, ale żeby przynosiło ono istotne korzyści dla realizowanych procesów wykrywczych, udowadniających i zapobiegawczych, musi mieć ono określone podstawy, istotę, sens i wymiar.

Działania kryminalistyczne, procesowe, kontrolne, nadzorcze i koordynacyjne ujęte są w zestawy różnych regulacji prawnych. Mieszczą się one w unijnym i krajowym prawodawstwie, które określa status prawny właściwych służb, ich zadania i kompetencje, a szczególnie – oficjalny i nieoficjalny sposób prowadzenia działań kryminalistycznych. Wyznacza kwestie koordynacyjne pomiędzy poszczególnymi policjami, współpracę międzynarodową (na przykład pościg transgraniczny czy zespoły dochodzeniowo-śledcze), w tym głównie policyjno-sądową, ale także między innymi instytucjami, określa różnego typu programy w zakresie zwalczania patologii społecznych i tak dalej.

Niniejszy artykuł jest poświęcony wybranym aspektom ustrojowo-prawnym walki z przestępczością. Mimo takiego zawężenia temat i tak jest niezwykle szeroki i trudny do zamknięcia w ramach prezentowanej formy. Obejmuje on przecież zagadnienia prawne, kryminologiczne, kryminalistyczne, ale także mieszczące się w obrębie nauk politologicznych i ekonomicznych. Niezbędne jest więc jego dalsze zawężenie.

Rozważania prowadzone będą zgodnie z następującymi тезami.

1. W polskich statystykach sądowo-prokuratorskich ostatnich lat obserwuje się zmniejszenie przestępczości. Nie można jednoznacznie określić, czy i w jakim stopniu ów trend oznacza mniejsze zagrożenie przestępczością oraz czy dotyczy umniejszenia roli i rangi działalności zorganizowanych grup przestępczych,

³ Ciekawe rozważania na temat definicji omawianych pojęć można znaleźć w: *Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 655–659.

obserwowanych głównie na przykładzie spraw narkotykowych, ekonomicznych, kryminalnych prowadzonych przez CBS czy CBA. Jeszcze trudniej jest stwierdzić, czy i w jakim stopniu za utrzymującą się tendencją spadkową kryje się lepsza praca policji i innych podmiotów, czy też decydują o tym także inne czynniki. Stwierdzenie to jest punktem wyjścia dalszych rozważań w tym obszarze.

2. W skomplikowanych warunkach współczesnego świata, globalizacji, technicyzacji, informatyzacji idea/sens/wartość programów różnych instytucji zawiera się w „sile” kompetencji przydanych danemu organowi administracji publicznej. Uprawniają one między innymi do tworzenia więzi informacyjnych, szeroko rozumianej koordynacji, a w tym – wspólnych działań w ramach czynności rozpoznawczych, wykrywczych, udowadniających (także w procesie sądowym) i zapobiegawczych. Zasadne jest więc rozważyć, jak owe więzi zadaniowo-kompetencyjne wpływają na procesy związane z walką z przestępczością. Może w owym obszarze formalnie określonych norm ustrojowych i proceduralnych można zdefiniować status prawny, „siłę” faktycznie przydanych mu kompetencji? Jest to ważne, gdyż delegitymizacja służb milicyjnych nie oznacza końca wpływu pewnego sposobu działania, organizacji i funkcjonowania danego urzędu. Nie oznacza też zmiany pewnego myślenia decydentów w projektowaniu walki z przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi.

W związku z powyższym ważny jest także i trzeci punkt odniesień, wiążący się bezpośrednio z pierwszym.

3. W warunkach ustrojowej transformacji systemu społeczno-gospodarczego i politycznego w III RP powstały nowe warunki dla kształtowania się innego modelu organizacji i funkcjonowania policji administracyjnych. Zasadne jest analizowanie, jak na ów model wpływają dość często obserwowane zacieśnienia więzi między światem przestępczym, polityką i władzą administracyjną. Chodzi tutaj między innymi o procedowanie prawa mającego przecież utrudnić prowadzenie działalności przestępczej, a ułatwić prowadzenie procesów operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczo-udowadniających, o modelowanie silnego państwa przeciwstawiającego się rozwijaniu patologii społecznych i budowanie toposu policjanta jako reprezentanta ładu i bezpieczeństwa publicznego. Ów trzeci punkt odniesień prowadzonych rozważań zamyka niejako przestrzeń określoną w pozostałych punktach. Pozwoli – jak się wydaje – określić stan przygotowania państwa do kształtowania sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zagrożenie przestępczością w Polsce

Obserwowana w statystykach policyjnych przestępczość w Polsce na przełomie XX i XXI przechodzi znamiennej ewolucję. Od 1999 do 2004 roku obserwowano coroczny wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych (od 1 075 869 w 1999 roku do 1 296 356 w 2004 roku). Od 2005 do 2013 roku występowała odwrotna tendencja; spadek był dość duży (1 235 239 w 2005 roku, 950 834 – 2012 rok i 941 824 – 2013 rok)⁴. W latach 2005–2013 najczęściej było wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, ale corocznie spadała ich liczba, od 1 001 483 w 2004 roku do 663 052 w 2013 roku (spadek prawie o 35%). W ich toku stwierdzono w 2004 roku 1 085 295, a w 2013 roku – 730 226 przestępstw (spadek o około 33%). Maleją liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych o zabójstwa, zgwałcenia, kradzież cudzej rzeczy (w tym samochodu), kradzież z włamaniem i innych⁵. W roku 2013 było o 8,9% przestępstw kryminalnych mniej niż w roku 2012. Oznacza to, że w każdym miesiącu 2013 roku było mniej średnio o 5800 przestępstw. W latach 2003–2013 liczba zabójstw zmniejszyła się o połowę, podobnie było w przypadku bójek, pobić i kradzieży⁶. Największy spadek obejmował ponadto przestępstwa uszkodzenia rzeczy, kradzież z włamaniem i inne⁷. Coraz mniejszym problemem stają się kradzieże samochodów. Przestępczość związana z użyciem przemocy, na przykład rozboje, wymuszenia pieniędzy, nie absorbują już w takim stopniu, jak w poprzednich latach, funkcjonariuszy organów ścigania.

Policyjne statystyki odnotowują spadek liczby przestępstw kryminalnych, co przenosi się na większe poczucie bezpieczeństwa Polaków. Stąd też odsetek „mieszkańców, którzy uważają, że przemoc, przestępczość jest istotnym problemem, jest u nas o 8 pkt proc. niższy, niż wynosi średnia dla wszystkich krajów Unii Europejskiej”⁸. Zmniejszeniu poczucia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego towarzyszy oczywiście inna sytuacja społeczna jednostki, związana z mniejszym wskaźnikiem wiktymizacji.

⁴ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania_wszczone_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999-2013 (18.11.2014).

⁵ Tamże.

⁶ J. Kowalski, J. Kapiszewski, *Na ulicy bezpieczniej niż w domu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 243.

⁷ www.pol/aktualnosc/94251 (24.03.2015). Jak wynika z zawartych tutaj danych w 2013 roku odnotowano 70 tysięcy przestępstw kryminalnych mniej.

⁸ Tamże.

W zarysowanym powyżej okresie badawczym zaewidencjonowano mniejszą liczbę spraw o przestępstwa drogowe. Od 2005 roku (wszczęto 208 000 postępowań przygotowawczych) do 2013 roku (wszczęto 152 375 postępowań przygotowawczych) obserwuje się ich stopniowy spadek. Podobnie jest z liczbą stwierdzonych przestępstw w tych sprawach⁹. W stosunku do roku 2012 w roku następnym liczba przestępstw drogowych spadła o 6,9%, zmniejszyła się liczba wypadków, zabitych i rannych¹⁰.

Jeśli chodzi o liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa gospodarcze i liczbę stwierdzonych w nich przestępstw, w okresie od 2004 roku obserwuje się stały powolny wzrost. Obejmują one głównie oszustwa, nadużycie zaufania, pranie pieniędzy i inne¹¹. W porównaniu do roku 2012 w roku kolejnym nastąpił wzrost liczby przestępstw gospodarczych o 13 109 do poziomu 154 592. Szczególnie duży wzrost zaobserwowano w sferze zwalczania korupcji, na przykład w 2012 roku policja odnotowała 10 805 przestępstw o charakterze korupcyjnym (łapownictwo czynne i bierne, płatna protekcja, przekroczenie uprawnień), a w 2013 roku było ich już 18 312, czyli o 69,5% więcej.

Można zauważyć, że polskich przestępców nie interesują już dzisiaj drobne kradzieże, ale działania niezwykle dochodowe, mniej ryzykowne, pozwalające na szybsze wzbogacenie się¹². Jak słusznie zauważa A. Łukaszewicz, przestaje funkcjonować w Europie stereotyp Polaka kradnącego samochody¹³. Są inne narzędzia i instrumenty, które pozwalają się wzbogacić szybko i dużo bezpiecznie. Dlatego wzrasta liczba przestępstw nazywanych umownie gospodarczymi.

Można wyróżnić pośród nich oszustwa kredytowe, związane z lokowaniem kapitału i tym podobne, nadużycie zaufania, pranie brudnych pieniędzy, fałszerstwa pieniędzy, dokumentów, faktur, wyłudzenia podatków VAT i akcyzy i tak dalej. Do wyłudzenia zwrotu podatku VAT służą takie towary, jak paliwa, elektronika, metale kolorowe, a fałszowanie faktur poświadczających otrzymanie zapłaty za rzekomo wykonaną pracę pozwala wyłudzać duże środki finansowe od państwa¹⁴. Nowe zjawiska to przestępstwa na szkodę NFZ, wyłudzenie kre-

⁹ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682 (24.03.2015).

¹⁰ www.pl/aktualnosci/94251 (24.03.2015).

¹¹ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki (25.03.2015).

¹² A. Łukaszewicz, *Przestępców nie interesują już drobne kradzieże*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 6.

¹³ Tamże.

¹⁴ G. Zawadka, *Białe kolnierzyki częściej oszukują*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 20.

dytów i unijnych subwencji, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu¹⁵. W społeczeństwie globalnym, informacyjnym, w którym coraz więcej operacji dotyczących między innymi codziennego życia gospodarczego jest stehnicyzowanych, poddanych obróbce informacyjnej, wysłanie skanów dokumentów w sieci może uruchomić działania przestępcze. Łatwo wówczas zaciągać pożyczki przez internet czy dokonywać innych manipulacji, wyludzać kredyty przy wykorzystaniu nieistniejących spółek i osób fizycznych, nienależne świadczenia i tym podobne.

Istotnym zagrożeniem w sferze przestępczości gospodarczej są oszustwa ubezpieczeniowe, przy zamówieniach publicznych, towarzyszące przekształceniom własnościowym i tym podobne. Na rynku leków w Polsce, wartym około 30 miliardów złotych, dochodzi do ogromnych nieprawidłowości, mamy do czynienia na przykład z niską jakością leków, nielegalnym ich wywozem do innych państw, fałszerstwami¹⁶. Rynek odpadów komunalnych jest narażony na działania grup przestępczych, w tym zorganizowanych, ułatwiających sobie prowadzony proceder poprzez współpracę z podmiotami administracji publicznej. Działalność przestępcza nie omija transferów środków unijnych. Trudno jest określić, w jakim wymiarze trafiają one w ręce grup przestępczych, jak bardzo zawyżane są fraktury za wykonawstwo prac w ramach programów, w jakim stopniu pieniądze są marnotrawione przez różne podmioty publiczne przy wykorzystaniu szarej strefy. Ciekawy przypadek opisywano w „Newsweeku”¹⁷. W budowę bulwarów nadwiślańskich w Warszawie zaangażowała się firma, za którą stali dwaj skazani za przestępstwa oficerowie WSI, bandyta związany z gangiem pruszkowskim i aresztowany szef SKOK w Wołominie. Miasto zapłaciło 120 milionów złotych, a jeśli nie znajdą się pieniądze na opisaną inwestycję, będzie musiało zwrócić Komisji Europejskiej 20 milionów złotych dotacji unijnych¹⁸.

Właściwie w każdej sferze zarządzania majątkiem publicznym są możliwości nadużyć. Wydaje się, że tam, gdzie rozwija się przestępczość finansowa, interes publiczny ma przynależne mu cechy tylko wówczas, gdy nie godzi to w interesy partyjne czy innych ściśle określonych osób rządzącego establishmentu. Oszustwa w zakresie płac, należności ZUS, skarbowych mają miejsce niemalże we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Ujawniane są rzadko

¹⁵ Tamże.

¹⁶ P. Słowik, *Przedsiębiorcy zapłacą za niewinność*, „Gazeta Prawna” 2014, nr 243.

¹⁷ W. Cieśla, *SKOK, bulwar i helikopter*, „Newsweek” 2015, nr 7.

¹⁸ Tamże, s. 47.

i jeśli nawet prowadzona jest jedna czy kilka spraw karnych obejmujących te zdarzenia, to nie ma przyzwolenia politycznego na piętnowanie tego typu działalności, podejmowanie stosownych działań regulacyjnych, eliminowanie nieprawidłowości. O ogromnej patologii w wynagradzaniu górników, wpisywaniu do dokumentacji prac, których nie wykonano, i wyliczanie na tej podstawie należnych kwot z tytułu wysługi emerytalnej pisze G. Osiecki w artykule *Jak oszukują w kopalniach – spowiedź górnika*¹⁹. Według opisującego pracę górników, na 3000 osób zatrudnionych w kopalni tylko około 600 zasługuje na przywileje związane z pracą w najtrudniejszych warunkach na dole. Inne patologie w kopalniach to oszustwa związane z wykazywanym czasem pracy i funkcjonowaniem związków zawodowych, fikcyjne audyty czy złe zarządzanie centralne.

Szczególny wymiar mają nadużycia finansowe o charakterze korupcyjnym. Polski Kodeks karny²⁰ wyróżnia w tej mierze łapownictwo (art. 228), przekupstwo (art. 229), ale także reguluje płątną protekcję i nadużycie funkcji. Korupcja ogranicza w dużym stopniu organizację i funkcjonowanie organów władzy, funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, narusza bezpieczeństwo finansów publicznych i wreszcie umożliwia zacieśnianie współpracy między światem polityki, biznesu, władzy administracyjnej i sądowej a światem przestępczym. Może być katalizatorem rozwoju i intensyfikacji działań z zakresu przestępczości zorganizowanej. Trudno na przykład wyobrazić sobie pranie pieniędzy bez działań korupcyjnych w obszarze bankowym. Jeszcze trudniej zrozumieć kontrabandę towarów między państwami z pominięciem opłat celnych, akcyzy, podatku VAT i innych należności wobec państwa przy wwozie czy wywozie towaru, którym obrót jest w danym państwie zakazany, bez stwierdzenia powiązań sprawców powyższych przestępstw z administracją celną.

Z punktu widzenia CBA korupcja zdarza się najczęściej w administracji samorządowej, w której wydatkowane są największe pieniądze na inwestycje²¹. Następne obszary zagrożone to sektor gospodarczy, służba zdrowia, farmacja, administracja centralna, programy unijne²². Korupcja – obok zaistnienia innych przestępstw – ma miejsce także w tak hermetycznej przestrzeni publicznej, jaką jest zakład karny. Przemyca się tutaj telefony komórkowe, alkohol, narkotyki, z tytułu czego strażnicy więzienni biorą łapówki. Wystawiają też za pieniądze

¹⁹ www.gazetaprawna.pl/artykuly/847213,gornik (22.03.2015).

²⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.).

²¹ *Korupcja idzie z duchem czasu*, rozmowa z P. Wojtunikiem, „Rzeczpospolita” 2014, nr 233.

²² Tamże.

przepustki ułatwiające przeniesienie na inny oddział, wyjście na przepustkę, wcześniejsze zwolnienie²³.

CBA miało być sztandarową instytucją powołaną do zwalczania korupcji. Rejestruje ono jednak tylko około 300 przestępstw korupcyjnych rocznie przy około 15 000 przypadków łapownictwa rocznie. Jedno z głównych jego zadań to weryfikacja oświadczeń majątkowych. Jak podaje K. Wójcik, w 2013 roku CBA przeprowadziło „zaledwie 357 analiz oświadczeń majątkowych”²⁴. Wyciąga z tego jeden wniosek, z którym niezwykle trudno się zgodzić że nie ma ono środków na działania.

Reasumując, przestępczość na tle ekonomicznym rośnie w istotnym stopniu. W 2014 roku popełniono 163 000 takich czynów, a blisko połowa z nich to oszustwa²⁵. Przynoszą one sprawcom dużo większe zyski niż te z tradycyjnej przestępczości kryminalnej. W stosunku do 2013 roku w 2014 było o 77 000 mniej przestępstw kryminalnych, natomiast przestępstw gospodarczych o 8500 więcej. Chodzi tutaj o tak zwaną przestępczość azjatycką, związaną z działalnością w Polsce spółek z kapitałem chińskim, wietnamskim i tureckim²⁶. W 49 postępowaniach kontrolnych prowadzonych wobec takich firm od 1 stycznia 2014 roku do 1 września 2014 roku wykryto uszczuplenia podatkowe. W tym samym czasie ABW prowadziła 6 postępowań przygotowawczych. Jak wyliczają specjaliści – budżet państwa traci w wyniku działalności takich firm miliardy złotych²⁷. W środowisku policyjnym niemoc działań operacyjno-rozpoznawczych w środowisku społeczności regionu azjatyckiego kwituje się takim oto stwierdzeniem, że w ciągu ostatnich lat nie odnotowano zgonu nawet jednego jej członka na terenie Polski, co wydaje się po prostu niemożliwe.

Przestępczość związana z narkotykami, na przykład ich produkcja, przetwarzanie i rozprowadzanie, przyciąga w istotnym stopniu grupy przestępcze. Umożliwia generowanie dużych zysków i finansowanie innych, często legalnych interesów. Corocznie obserwuje się wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych. Według sprawozdań CBS w 2011 roku w zainteresowaniu tej służby było 205 grup narkotykowych, w roku 2012 – 238, a w roku 2013 – 275. W roku

²³ G. Zawadka, *Korupcja pod celą*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 11.

²⁴ K. Wójcik, *Wykrycie korupcji jak wygrana w totka*, „Bloomberg Businessweek” 2015, nr 9, s. 46–47.

²⁵ G. Zawadka, *Białe...*

²⁶ M. Szulc, A. Pokojka, *Fiskus ciśnie drobnych kupców z Azji. Duży kapitał jest bezkarny*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 245.

²⁷ Tamże.

2011 zlikwidowano 58 laboratoriów i plantacji konopi indyjskich, w 2012 – 124, a w 2013 – 142²⁸. Przystępczość narkotykowa, jak słusznie pisze J.W. Wójcik, wypiera, obok przystępczości ekonomicznej, zorganizowaną przystępczość o charakterze kryminalnym²⁹.

Niepokojące są kwestie związane z brakiem rozpoznania środowiskowego, problemowego, osobowego, co wpływa na ogół działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających w tych sprawach. Drobne przystępstwa narkotykowe są zazwyczaj ujawniane natychmiast, gdyż na przykład zatrzymany ma przy sobie narkotyki. W tego typu sprawach machina policyjno-sądowa rozpoczyna się od razu. Tam, gdzie dochodzi do rozpoznawania obrotu dużą ilością narkotyków, autorowi niniejszego artykułu nie jest znana sprawa osadzenia w zakładzie karnym dilerów czy organizujących działalność przystępczą o charakterze narkotykowym.

Osobnym problemem jest narastające zjawisko zagrożeń związanych tak zwanymi dopalaczami. W roku 2014 ponad dwukrotnie wzrosła liczba podejrzeń zatruciu tymi nowymi narkotykami (2013 rok – 1079, 2014 rok – 2424)³⁰. W miejsce jednego zamkniętego punktu sprzedażowego powstają następne. Rozwija się handel internetowy. Sankcjonowanie handlu różnymi substancjami trującymi, jak narkotyki, odbywa się środkami karnymi, natomiast w przypadku dopalaczy przewidziano środki administracyjne. Rośnie liczba uzależnionych od nich. Niebezpieczne w przypadku tych substancji jest także to, że nie jest znany skład chemiczny poszczególnych produktów – często jest on ukrywany przez producenta, co uniemożliwia leczenie.

Z przystępczością ekonomiczną i narkotykową wiąże się w szczególności sposób powstawanie i ewolucja grup przystępczych, najczęściej o charakterze zorganizowanym. Jest niezwykle trudnym zadaniem przedstawienie jasnej, niebudzącej wątpliwości definicji przystępczości zorganizowanej, a jej cechy mogą mieć różnorodny charakter i opierać się na sposobie zorganizowania, podziale zadań, sposobie działania, prawach i obowiązkach członków danej grupy przystępczej i tak dalej.

Dane statystyczne na temat przystępczości zorganizowanej w Polsce zazwyczaj omawia się na tle działalności CBS. I tak od 2007 roku (gdy było ich 348)

²⁸ *Raporty statystyczne CBS za 2011–2013*, <http://cbsp.policja.pl/cbs> (1.04.2015).

²⁹ J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przystępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 58.

³⁰ *Coraz więcej osób uzależnionych od dopalaczy. Prawo nie nadąża za producentami*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/850752,dopalacze> (2.04.2015).

obserwuje się corocznie wzrost grup przestępczych pozostających w zainteresowaniu tej służby. W 2012 roku było ich już 772, a w 2013 roku – 879. Największą grupę stanowią te organizacje przestępcze, które zajmują się przestępczością ekonomiczną (2007 rok – 118, 2012 rok – 277, 2013 rok – 344), następnie narkotykową (analogicznie: 121, 238 i 275) i kryminalną (analogicznie: 74, 181, 148)³¹.

Jak wynika z danych zwartych w opracowaniach naukowych i innych danych publicystycznych, w obszarze działań grup przestępczych na tle ekonomicznym dominują m.in. przemyt towarów, nielegalna produkcja i handel wyrobami tytoniowymi, wyłudzenie VAT. Według niektórych danych przez szarą strefę na rynku wyrobów tytoniowych budżet Polski traci rocznie około 4,5 miliarda złotych³². Jak podała CBŚP, członkowie rozbitej grupy przestępczej na obrocie paliwami sprowadzonymi z innych państw Unii Europejskiej wartości około 2 miliardów złotych mogli uszczuplić należności podatkowe o około 330 milionów złotych. Dzięki metodzie zanikającego podatnika, w tak zwanych transakcjach karuzelowych, wykorzystywano nawet stowarzyszenia niemogące prowadzić działalności gospodarczej³³. Dzięki posiadanym środkom finansowym, które służą do opłacania ekspertów z zakresu podatków czy prawa, wykorzystuje się krajowy i międzynarodowy obrót handlowy i gospodarczy w celu dokonywania uszczupień celnych i podatkowych. Na rynku odpadów proces utylizacyjny został wykorzystany do czerpania wysokich nielegalnych zysków. Podobnie jest, jeśli chodzi o wykorzystywanie środków unijnych, o czym była mowa wyżej.

Szeroko rozumiana przestępczość finansowa pogłębia patologię szarej strefy. Wypełnia ją ogół działań różnych podmiotów, które pozostają poza kontrolą fiskalną aparatu publicznego. Są wśród nich takie, które prowadzą legalną działalność gospodarczą, jak i inne, które środki pochodzą z nielegalnych źródeł i są wykorzystywane w działalności przestępczej.

Ważnym elementem szarej strefy jest tak zwana złota liczba przestępstw, obejmująca zazwyczaj osoby z kręgu „białych kołnierzyków”. W ich zasięgu pozostają różnego typu zdarzenia o charakterze ekonomiczno-finansowym, w tym korupcja decydentów i przez nich stwarzana. Bez tej ingerencji, często o charak-

³¹ Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności CBS w latach 2007–2013, http://cbs.policja.pl/portal/cbs/do_pobrania/raporty_z_dzialalnosci (14.01.2015).

³² B. Drewnowska, *Miliardy złotych ulatują z nielegalnym dymem*, „Rzeczpospolita” z 9 stycznia 2015 roku, B3.

³³ CBŚP rozbiło gang paliwowy. Grupa naraziła Skarb Państwa na 330 mln zł strat, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title> (5.04.2015).

terze osłonowym, trudniejsze byłoby lokowanie brudnych pieniędzy w działalności deweloperskiej, hazardowej, paliwowej, energetycznej. W Polsce, podobnie jak i w innych państwach, przestępcy zakładają legalnie działające firmy, kupują nieruchomości, a w łańcuchu kont bankowych przepuszczają pieniądze uzyskane z handlu narkotykami, przemytu papierosów, wyłudzeń VAT i tak dalej³⁴. W roku 2013 prowadzono w Polsce ponad 600 spraw karnych dotyczących prania pieniędzy, spośród których wiele ma międzynarodowy charakter³⁵.

Wyrafinowane formy korupcyjne i inne nadużycia finansowe uniemożliwiają wykrywanie nadużyć „białych kołnierzyków”. Policje nie są przygotowane do natychmiastowego do prowadzenia czynności kryminalistycznych w obrębie narodowych i transnarodowych korporacji. Stąd też same firmy finansowe, telekomunikacyjne, przemysłowe, banki powołują swoiste wydziały wewnętrzne, które uniemożliwiają łamanie prawa przez pracowników. W roku 2013 poszukiwano do nich w Polsce ponad 4 tysiące pracowników³⁶. Hermetyczność prowadzonych działań korporacyjnych w sferze finansowej, bariery prawne, na przykład związane z ochroną danych osobowych, a także swoisty klimat strachu pracowników przed ujawnianiem nieprawidłowości i presja, aby osiągnąć jak najlepszy wynik powodują, że rozpoznawanie przestępstw gospodarczych jest niezwykle trudne. Do ich ujawnienia, jak słusznie pisze J.W. Wójcik, dochodzi bardzo często przypadkowo. Rodzi do poczucie bezkarności³⁷.

Ciemna liczba przestępstw w Polsce

Dane statystyczne dają tylko ogólne wyobrażenie o przestępczości w Polsce, w tym głównie zarejestrowanej. Nawet jednak jeśli tylko o nią chodzi, to są to dane niezupełnie niemiarodajne i należy podchodzić do nich z dużą ostrożnością. W praktyce polskich służb policyjnych dalej przykłada się zbyt wielką wagę do statystyki, a możliwości manipulowania nią mają długą tradycję wywodzącą się z realnego socjalizmu. Dzisiaj zresztą doszły następne ważne powody kontynuowania tego procederu – dane statystyczne traktuje się jako niemalże podstawowe kryterium ocenne, narzędzie badawcze, kontrolne i nadzorcze służb policyjnych. Umożliwia to wykazywanie jak najmniejszej liczby przestępstw,

³⁴ G. Zawadka, *Sprytne pranie lewej kasy*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014 roku, A4.

³⁵ Tamże.

³⁶ S. Czubkowska, *Specja od afer przyjmę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 141.

³⁷ J.W. Wójcik, dz.cyt., s. 77.

a ukrywanie przede wszystkim tych, które nie rokują dobrych prognoz na wykrycie ich sprawców. Można przyjąć, że nie wypracowano innych mierników jakości pracy operacyjno-rozpoznawczej i wykrywczo-udowadniającej. Zasadne jest także założenie, iż statystyka jest wygodnym narzędziem dla decydentów służb policyjnych. Przełożeni ocenianego policjanta mają szybką możliwość „rozliczenia” jego pracy w danej sprawie, a normatyw czysto ilościowy może rozciągać się także na inne obszary pracy operacyjno-rozpoznawczej czy dochodzeniowo-śledczej, na przykład jeśli chodzi o liczbę osobowych źródeł, zdobytych informacji. Podobnie i w pracy prewencyjnej, w której liczba nałożonych mandatów karnych czy pouczeń i wylegitymowań pozwala oceniać pracę policjanta, a co za tym idzie – nagradzać go lub karać. Ważny jest także i inny aspekt relacji przełożony–podwładny: policjant, który zna, rozumie i przyjmuje tylko mierniki kontrolne o ilościowym i statystycznym charakterze, będzie uległy, bezwolny wobec oczekiwań i żądań przełożonych.

Omawiane mierniki to narzędzie niezwykle przydane także dla polityków. Kwestia bezpieczeństwa i porządku publicznego oparta na danych statystycznych, gdy na przykład spada zaufanie dla rządzącej ekipy, ale i wówczas, gdy zbliżają się wybory parlamentarne, jest niezwykle istotna. Tworzone programy przewidywanego rozwoju społecznego wyglądają ładniej, bardziej elegancko, są lepiej odbierane przez społeczeństwo. To, że nie opierają się na danych faktycznych, ciemnej liczbie, nie obejmują szarej strefy czy złotej liczby przestępstw, nie ma żadnego znaczenia. Łatwo także epatować ewentualnym brakiem bezpieczeństwa powodowanym przez zagrożenie z zewnątrz czy wewnątrz, jak na przykład czynił to obecnie urzędujący prezydent RP wyborach prezydenckich w 2015 roku.

Niewątpliwie, statystyka przynosi szereg korzyści. Za pomocą zawartych w niej danych łatwiej wyróżnić główne obszary aktywności przestępczej wśród **obserwowanej**, szacunkowo ocenić poszczególne typy przestępstw, ich strukturę i dynamikę, a wreszcie prognozowany rozwój w przyszłości. Łatwiej określić dalsze konteksty badawcze, których punktem wyjścia może być działalność służb policyjnych, ich ustrój i zakresy zadaniowo-kompetencyjne, planowane zadania dla służb prewencyjnych, jak również wyznaczanie strategii ochronnych przed danymi typami przestępstw. Dane statystyczne umożliwiają też badanie warunków życia społeczno-gospodarczego i politycznego wpływających na zaistnienie czynników patologicznych, popełnianie przestępstw, na wzrost ich liczby lub spadek, zależności w tej mierze od polityki, prawa, przekształceń socjologicznych.

Mimo tej „łatwości” oglądu przestępczości i związanych z nią innych zjawisk patologicznych do danych statystycznych należy podchodzić z dużą rezerwą. Stąd też w Polsce przełomu wieków ważniejszym, znacznie ciekawszym problemem, wydaje się porównanie liczby przestępstw stwierdzonych z faktycznie popełnionymi w danym czasie, czyli tak zwana ciemna liczba przestępstw. W jej skład wchodzi te zdarzenia przestępne, o których informacja nie dotarła do organów ścigania. Zagadnienie to jest przedmiotem badań kryminologicznych i ogólnospołecznych, a powinno być także w kręgu zainteresowania badań kryminalistycznych.

Jak widać z przedstawionych wyżej danych statystycznych, zmienia się struktura przestępstw stwierdzonych. Zmniejsza się liczba przestępstw kryminalnych, a zwiększa – czynów popełnianych na tle ekonomicznym i narkotykowym. Dane ze sprawozdań służb policyjnych wskazują na aktywną działalność grup zorganizowanych, w tym – międzynarodowych. Obserwuje się ją jednak na tle spadkowej tendencji przestępczości, co budzi wątpliwości co do aktywności przestępców i towarzyszącej jej działaniom kryminalistycznym funkcjonariuszy policji. Na podstawie doświadczeń zachodnich, a także polskich można stwierdzić, że zorganizowane grupy przestępcze powiększają ciemną liczbę przestępstw. W jakim stopniu na przykład rozpracowaniu danej liczby przestępstw zaewidencjonowanych towarzyszy liczba faktycznie popełnionych przestępstw – nie wiadomo. W badaniach wiktymizacyjnych wskazano, że w Polsce policje nie dowiadują się o co najmniej 3/4 zaistniałych przestępstwach³⁸.

Można przyjąć z pewnym zastrzeżeniem następujące dane publicystyczne. Ponad połowę przestępstw gospodarczych w Polsce popełniają osoby wewnątrz firmy, z czego 50% to przedstawiciele kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla. Obawa przed ujawnieniem tych przestępstw, a co z tym idzie – utratą wizerunku firmy, decyduje o tym, iż w większości przypadków nie są one zgłaszane do organów ścigania. Szacuje się, że „prawie co czwarta z polskich firm poszkodowanych w przestępstwach gospodarczych ponosi stratę w wysokości do 3 mln zł, a co piąta nawet 15 mln zł”³⁹.

³⁸ Tamże.

³⁹ A. Błaszczak, *Korpo crime story*, „Blomberg Businessweek” 2015, nr 9, s. 94.

Inne patologie społeczne

Przestępczość w III RP rodzi się, ewoluuje i zmienia się pod wpływem wielu zjawisk patologicznych: wykluczenia społecznego (mobbing, bezdomność), alkoholizmu, podkultury przemocy w warunkach izolacji więziennej i tak dalej. Istotnego znaczenia nabiera agresja wśród dzieci i młodzieży⁴⁰. Pośród ich patologicznych zachowań coraz bardziej zauważalne są działania przestępcze, agresja i przemoc w szkołach, prostytutka, funkcjonowanie subkultur młodzieżowych. Od 2005 roku zwiększa się udział nieletnich pośród wszystkich podejrzanych. Powyższe patologie społeczne i ich istotny potencjał kryminogenny umniejszają rangę oddziaływania prawa, jego siłę i skuteczność. Niepraworządne działania instytucji publicznych wpływają na legitymizm porządku społecznego i władz.

Odbijają się szerokim echem zabójstwa dokonywane przez młodych ludzi, w tym morderstwa ze szczególnym okrucieństwem ich rodziców. Przygotowują drobiazgowo scenariusz zbrodni, a także podejmują środki eliminujące wykrycie sprawy i udowodnienie sprawstwa. Nie zawsze pochodzą oni z patologicznych rodzin, w których można stwierdzić istotny brak opieki, zaniedbanie domu, brak kontroli nad dzieckiem, jego niedożywienie. Zauważalne z punktu widzenia policjanta, na przykład dzielnicowego, są takie czynniki, które uniemożliwiają przeciwdziałanie i walkę z agresją dzieci i młodzieży: trudności w prowadzeniu pierwszych czynności w reakcji na określone zdarzenia, nawet o potencjale kryminogennym, brak współdziałania rodziców czy opiekunów z policjantami. Brak reakcji społecznej w sytuacjach naruszania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez młodocianych stygmatyzuje ich zachowania, utrwała niemoc służb policyjnych. Są więc coraz bardziej rozzuchwaleni, nastawieni roszczeniowo, znakomicie korzystają w sytuacji, w której interweniujący policjant boi się użyć często niezbędnych środków w celu przywrócenia naruszonego porządku czy bezpieczeństwa publicznego.

Trudno jest uchwycić i dokładnie zdiagnozować precyzyjne związki przyczynowo-skutkowe między rozpatrywanymi rodzajami patologii społecznych a przestępczością. Większość psychospołecznych determinant jednostki ma wiele źródeł. Określone czynniki, na przykład alkoholizm rodziców, zły wpływ grupy rówieśniczej, decydują o większej podatności człowieka na aktualne i przyszłe postępowanie. Zbiór tych i wielu innych czynników tworzy sytuację kryminogenną. Nabiera ona specyficznych cech, gdy w jej oddziaływaniu znajdzie się

⁴⁰ S. Kozak, *Patologie wśród dzieci i młodzieży*, Difin, Warszawa 2007.

ponadto inny przestępca, gdy będzie on miał duży wpływ na nieletniego przy mniejszym wpływie opiekunów czy rodziców. Sytuacja ta będzie bardziej brzemienne w skutki, jeśli młody człowiek pozostanie pod dłuższym wpływem przestępcy i mitu gratyfikacji z podejmowania działalności przestępczej.

Nie ulega wątpliwości, iż bieda, brak pracy, wykluczenie społeczne mogą powodować wejście młodej osoby na drogę przestępczą. Likwidacja PGR-ów miała ogromne konsekwencje społeczne. Na terenach, na których działały, zwiększyło się bezrobocie, alkoholizm, agresja, nastąpił rozpad rodzin. Podobne zjawiska nastąpiły niezwykle dokuczliwie na Opolszczyźnie, konserwującej dotąd tradycyjne, silne więzi pokoleniowe. Katalizatorem tych wszystkich zmian była i jest między innymi emigracja zarobkowa do innych państw. Nowe wzorce życia, możliwości szybkiego zarobkowania, niemożność zaspokojenia potrzeb życiowych na zachodnim poziomie w kraju, blichtr, epatowanie luksusowymi towarami tworzą nowe potrzeby. Niezaspokojone w „normalny” sposób przez przeciętnego człowieka, skłaniają do szukania możliwości innych sposobów szybkiego wzbogacenia się.

Ważnym zagadnieniem jest poszukiwanie związków między patologiami społecznymi a przestępczością. Chodzi o czynniki, które mają wpływ na jej strukturę, spadającą liczbę jednych zdarzeń przestępnych, wzrost innych i ich usytuowanie przestrzenne. Biorąc pod uwagę bezrobocie, zauważa się i dowodzi zależności między nim a zabójstwami, uszczerbkami zdrowia, zgwałceniami i tak dalej. Etiologii przestępczości szukało się zawsze i tak jest nadal w koncepcjach biologicznych, socjologicznych i innych. Przez ich pryzmat można oceniać związane z przestępczością różnego typu inne patologie społeczne, jak na przykład alkoholizm, narkomanię, mobbing, bezdomność, dziecięcą pornografię. Teorie te mogą być uznawane za prawdziwe lub nie, udowadniane w sieciach związków z jakimiś konkretnymi zdarzeniami lub też firmowane czysto teoretycznym podejściem. Mimo wszystko jednak w konkretnej sprawie, na przykład o zabójstwo czy zgwałcenie, prowadzący sprawę funkcjonariusz będzie w nich szukał odpowiedzi na wiele pytań.

Obserwacja patologii społecznych występujących w Polsce w ostatnich latach umożliwia – jak się wydaje – wykorzystanie w ich badaniu tych wszystkich tradycyjnych metod badawczych. Ponieważ wiążą się one w różnych aspektach z przestępczością, są też przydatne w projektowaniu czynności mających na celu jej przeciwdziałanie i zwalczanie. Bardziej jednak chodzi tutaj o przestępczość kryminalną, gdyż w przypadku przestępczości na tle ekonomicznym

etiologia zamachów przestępnych jest bardziej zróżnicowana i skomplikowana. Niezbędne jest sięgnięcie z jednej strony do czynników społecznych i osobowościowych kształtujących zachowania przestępcze, a z drugiej – do warunków funkcjonowania nowego typu społeczeństwa – konsumpcyjnego.

Ponowoczesność wyznacza inne standardy funkcjonowania jednostki, społeczeństwa i państwa. Człowiek przełomu wieków w Polsce jest samotny, żyje w wysterylizowanym świecie, w którym zanikającemu wpływowi norm moralnych, obyczajowych i religijnych towarzyszy totalna jurydyzacja życia społecznego i anomia prawa. Obrona praw i wolności ma bardziej wymiar formalny, często wirtualny, i to mimo istnienia wielu wyspecjalizowanych organów ochrony prawnej.

Patologie systemu społeczno-politycznego

W III RP nastąpił istotny rozróżnienie między normami i celami kulturowymi a możliwościami postępowania zgodnie z nimi przez członków różnych grup społecznych. Załamaniu uległa kontrola społeczna, nastąpiła atomizacja i alienacja jednostki. Oligarchizacja systemu prawo-politycznego spowodowała ogromne zróżnicowanie społeczeństwa, w tym także majątkowe, osłabienie więzi społecznych, znikomy i ciągle malejący wpływ jednostki na działalność władz publicznych.

Powyższe zmiany społeczne i korodowanie instytucji odpowiedzialnych za walkę z przestępczością postępujące przez ponad 25 lat w zupełnie innym świetle ukazały i określiły sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przestępczość, głównie dokonywana na tle ekonomicznym, w tym zorganizowana, nie jest już tak wyrazista i nie odbiega w taki istotny sposób od działań społecznie akceptowanych.

Nastąpiła deprecjacja wartości związanych z przestrzeganiem prawa, jego łamaniem, wnikaniem szarej strefy w legalną działalność władz publicznych, niepraworządnym działaniem instytucji władzy wykonawczej. Jeśli rządzący nie tworzą wyraźnie zarysowanej struktury społecznej zorganizowanej wokół wartości bezpieczeństwa, porządku publicznego i walki z przestępczością, w której prawo działa skutecznie, szybko, a przede wszystkim sprawiedliwie, zły przykład z góry generuje konflikt kultur, wpływa na delegitymizację prawa. „Pomrocność jasna”, zastosowana przez sąd w sprawie syna L. Wałęsy, nie odnosi się tylko do jednostkowego przypadku człowieka, który dzięki koneksjom unika

odpowiedzialności, ale także do innych osób, wpływa na delegitymizację władzy publicznej, tworzenia i stosowania przez nią prawa.

Ogromne przyzwolenie na łamanie prawa powoduje działalność decydentów działających głównie w sferze centralnej, ale także terenowej. Ostatnie wydarzenia z przełomu 2014 i 2015 roku (sprawy zagranicznych wyjazdów posłów i związanych z tym rozliczeń czy „kilometrówek” R. Sikorskiego) są przykładem, jak wygląda kontrola nad publicznymi środkami finansowymi, a także jaki charakter ma wyjaśnianie spraw, w których w sferze zainteresowań jest „osoba publiczna”. Dyskrecjonalne decyzje władz polskich dotyczące na przykład przyznania dotacji na kościoły, stocznie czy kopalnie mają charakter polityczny, jednak ich efekt odroczone wpływa na deprecjację dobra wspólnego, daje zły przykład gospodarowania, braku dobrego nadzoru nad majątkiem publicznym.

Na zły klimat społeczny ma wpływ przyznawanie wysokich wynagrodzeń pracownikom urzędów centralnych, unijnych czy banków. Kancelaria Sejmu w 2013 roku wydała na zagraniczne podróże posłów 3,1 miliarda złotych. „Kosmos fascynuje – by zobaczyć start rakiety, poseł pojedzie nawet do Afryki”⁴¹ – ten i wiele innych przykładów niegospodarności, swobodnego dysponowania finansami publicznymi, podziału dóbr niezgodnie z zasadami sprawiedliwości i zwykłej przyzwoitości, w wyniku czego przywileje otrzymują nieliczni, nieumiejętnego zarządzania konfliktami skutkujące przyznaniem gratyfikacji, świadczeń i innych walorów silniejszym grupom społecznym – tworzą coraz większy mur między rządzącymi i rządzonymi, poszerzają obszar bezprawia, budują klimat przyzwolenia na przestępczość.

System działań władz polskich obnażył działania dyskrecjonalne w dzieleniu dobra wspólnego, w udzielaniu korzyści grupom społecznym, o których członków głośno zabiega dana partia polityczna. Czasami są to działania obejmujące jednego człowieka, na przykład słynnego „króla żelatyny”. Ten znamieny przykład z góry może usprawiedliwiać każde niemal manipulacje w prowadzonej działalności – legalnej i przestępczej. Sankcjonuje ją niejako, pozwala na zacieśnianie związków między polityką, biznesem i przestępcami. Szara strefa instytucjonalizuje się, pozwala dynamizować podejmowane czynności, ukrywać źródła przychodu, spożytkować uzyskane z działalności przestępczej środki finansowe w najzupełniej legalnej działalności. „Złota przestępczość” staje się istotnym problemem, a w jej cieniu łatwiej korumpować decydentów. Trudno się

⁴¹ D. Kalinowska, *Podróż posła za jeden uśmiech, czyli 270 razy dookoła świata*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33.

więc dziwić, że łupem nie jest już samochód ukradziony z parkingu czy ulicy lub rower wyniesiony z piwnicy; łatwiejsze i bezpieczniejsze są zamachy na środki unijne, gdyż szybciej można zdobyć majątek, prostsze staje się założenie banku, który w założeniu ma być wykorzystywany w działalności przestępczej.

Są i takie decyzje władz III RP, które same w sobie generują wprost ogromne straty. Wydawało się, że manipulacje z aktami prawnymi skończyły się wraz ze sprawą Rywina i Jakubowskiej i polskie władze wykorzystują doświadczenia. Nic bardziej złudnego. Artykuł 127 ustawy z 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne⁴² przewiduje odpowiedzialność karną osób, które prowadzą aptekę lub hurtownię bez zezwolenia. Nie ma jednak mowy o penalizacji tak zwanego odwróconego łańcucha dystrybucji. Na najdroższych lekach można za granicą zarobić więcej niż w Polsce. Tracą pacjenci, ponieważ mają utrudniony dostęp do leków jest. Działalność ochronna byłaby prostsza, gdyby w przytoczonym przepisie prawnym zawarto ponadto zwrot, że odpowiedzialności karnej podlega także ten, który prowadzi aptekę lub hurtownię „wbrew warunkom zezwolenia”. Projekt prawa farmaceutycznego z 2001 roku przewidywał taką konstrukcję, ale zwrot ten wycofano w niewyjaśnionych okolicznościach w trakcie prac w komisji. Sens regulacji został wypaczony i skutkiem tego nie ma sankcji karnych z tytułu sprzedaży leków osobom nieuprawnionym. Aktualna konstrukcja prawna rodzi patologię i pozwala czerpać ogromne zyski niektórym podmiotom. W rezultacie, jak się szacunkowo przelicza, nielegalnie wywożone z Polski leki mogą mieć wartość ponad 1 miliarda złotych⁴³.

Sprawiedliwość w III RP roztopiła się w morzu prywatnego egoizmu, a postępujące wykluczenie społeczne na margines życia publicznego spycha coraz większe grupy ludzi. Obserwuje się głęboką i intensywną jurydyzację życia społecznego, a przy tym chaos tworzonych przepisów prawnych, luki w prawie i jego ciągłą falandyzację. Zauważyć można dużą dyskrecjonalność działań władzy wykonawczej na wszystkich szczeblach jej funkcjonowania – w tworzeniu i stosowaniu prawa, umownym, zależnym od pozycji traktowaniu podmiotów społecznych, braku przejrzystości działania, kamuflowaniu podejmowanych decyzji. Procedury karne uniemożliwiają szybkie oraz efektywne rozstrzyganie spraw, które potrafią – przy umiejętnej działalności obrońców – trwać nawet

⁴² DzU z 2008 roku, nr 45, poz. 271 ze zm.

⁴³ P. Słowik, *Cztery słowa wypadły z ustawy. Państwo traci miliardy*, „Gazeta Prawna” 2015, nr 12.

latami. Niekiedy, jak wspomniana wyżej „pomroczność jasna”, mają moc zmienić podstawowe zasady konstytucyjne i wartości procesu karnego.

Prawa i procedury w III RP są o tyle istotne, o tyle mają znaczenie społeczne, o ile służą przede wszystkim rządzącym. Nie zastanawiają się oni nad dobrem wspólnym. „Są jak mafia”, pisze B. Marczuk w artykule *Polska jak folwark*⁴⁴. Rzeczą dotyczy afery słynnej podsłuchowej, ale problem wcale nie obejmuje tylko ją. Chodzi o kwestie poważniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zwalczania przestępczości – o sposób wydawania publicznych pieniędzy, o umniejszanie roli instytucji powołanych do ochrony interesów finansów publicznych, o prowadzenie polityki finansowej korzystnej z punktu widzenia przedłużenia władzy PO. I dlatego „rozmowa Belka–Sienkiewicz przypomina w tym kontekście rozmowę członków mafii”⁴⁵.

W wyniku powyżej opisanych czynników, jak i korodowania innych składników przestrzeni publicznej interes publiczny nie ma dzisiaj tego – najogólniej mówiąc – szlachetnego znaczenia do dobra ogółu, które do tej pory zajmowało sporo miejsca w rozważaniach na przykład konstytucjonalistów i administratywistów. W podręcznikach nauki prawa administracyjnego czyni się go miernikiem/probierzem/kamieniem węgielnym działań podmiotów administrujących. W różnych definicjach jest kontekstem odniesień do zachowania pewnych nieskonkretyzowanych, niezindywidualizowanych podmiotów przy uwzględnieniu szeregu wartości etycznych⁴⁶. Bez niego trudno byłoby określić istotę organu administrującego, ingerencji administracyjnej, stosunku administracyjnego, sankcji, sytuacji prawnej jednostki i tak dalej. Ma ono określony, doniosły sens w rozważaniach teoretycznych dotyczących sposobów rozstrzygania spraw karnych, kształtowania kompetencji sędziego, a finalnie – opisywania dworkinowskiego ideału sprawiedliwej procedury ustanawiania reguł społecznych.

Dewaluacja interesu publicznego w III RP nabiera groźnego wymiaru. Nie ma on tego uniwersalnego znaczenia, tej podbudowy aksjologicznej, poprzez którą można byłoby odnieść go do kształtowania sytuacji prawnej szeregu grup społecznych, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są zorganizowane, czy mają silne związki zawodowe lub/i umocowanie partyjne, a więc czy potrafią wymusić korzystne dla siebie rozwiązania prawne. Może interes ów nie miał go także wcześniej, ale teoretycy prawa potrzebowali jakiegoś ideowego, a politycy

⁴⁴ B. Marczuk, *Polska jak folwark*, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 2014 roku, A12.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 22–23.

– pragmatycznego punktu odniesienia do tworzenia aksjologii praw, do budowania swojej pozycji politycznej na przykład arbitra. Gdyby nie to, nie można byłoby przecież przydawać na przykład posłowi cech reprezentanta całego Narodu i zamiaru kierowania się w swojej działalności publicznej interesem ogółu. Gdyby w strukturę korporacji nie wprowadzono opisywanej jakości, czyja byłaby gmina: mieszkańców czy władzy, czyja byłaby korporacja lekarzy i czyj interes realizowała? Ewolucja społeczeństwa konsumpcyjnego z aktualizowaną wizją Polski jako państwa wybitnie upartyjnionego, z przywódczą rolą wąskiej grupy ludzi, która przejęła władzę po 1989 r., pozwoliła inaczej go ujmować, klasyfikować i kontestować. Korporacje na przykład definiują go między innymi z punktu widzenia ważnego dla nich interesu – gminy, zawodów prawniczych. Inaczej mówiąc, idealnie ujmowany interes publiczny został odarty z niepotrzebnego balastu doktrynalnego i w zderzeniu z życiem nie wytrzymał próby czasu. Roztopił się w morzu partykularyzmów i egoizmów.

W polskim społeczeństwie konsumpcyjnym podstawową siłą stała się wąska grupa, która zdominowała scenę publiczną po 1989 roku. Władza ustawodawcza jest tylko jej emanacją, atrapą, gdy kluczowe węzły gospodarki zostały opanowane przez korporacje zachodnie, przy „pomocy wielu naszych polityków, których wielu przekupiono, skorumpowano, zdemoralizowano”⁴⁷. Dla ochrony tego swoistego neokolonializmu potrzebne jest słabe państwo i prawo, które może być instrumentalizowane. W parlamencie zasiadają przecież ludzie uwikłani w różne interesy: członkowie silnych grup zawodowych, przedsiębiorcy, rolnicy i inni, którym w tworzeniu prawa nie przyświeca interes publiczny, niemający zresztą stałej, związanej z określoną aksjologią proveniencji. Zależy im na takich rozwiązaniach, które faworyzują silniejszych, bogatszych, kapitał niepolski, lichwiarskie oprocentowanie, umożliwiają niekontrolowaną komercjalizację i prywatyzację systemu emerytalnego i tak dalej⁴⁸.

Decentralizacja jest ważnym elementem demokratyzacji życia publicznego, ale może być także pokusą dla tych, którzy majątek publiczny traktują jako źródło szybkiego zarobku. W społeczeństwie konsumpcyjnym charakter misji publicznej towarzyszącej etosowi urzędnika także roztopił się w oceanie partykularyzmu i indywidualizmu. Tam, gdzie przedstawiciele wolnych zawodów, adwokaci czy lekarze, mówią o zagrożonym interesie publicznym, należy domniemywać, iż chodzi zazwyczaj o ich pieniądze. Działania takie nie pozostają bez wpływu na

⁴⁷ *Wielkie strzyżenie owiec*, „W Sieci” 2015, nr 6, s. 36.

⁴⁸ B. Fedyszak-Radziejowska, *Ukochany kraj, uciążliwe błędy*, „W Sieci” 2015, nr 6, s. 74.

zachowania przestępców, którzy obserwują gospodarowanie majątkiem publicznym jak swoim, prywatnym.

Może należałoby więc założyć i przyjąć ów – na pozór śmiały, absurdalny zgola – wniosek, iż głównych przyczyn patologii społecznych, a w tym – przestępczości – należy szukać w patologii funkcjonowania III RP? Może tak naprawdę elitom tworzącym prawo nie zależy na kształtowaniu sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż wówczas nie można byłoby manipulować ideą dobra wspólnego, a w konsekwencji utrudnić bezkarne korzystanie z mienia społecznego? Może chaos utrzymujący się we wszystkich niemalże sferach funkcjonowania państwa i jego słabość sprzyjają neokolonialnym posunięciom biznesów innych państw?

Sytuacja prawna policji administracyjnych

Interes (jaki?) w działaniach kryminalistycznych

Z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych nie jest możliwe podjęcie interwencji policyjnej bez kwalifikanta, jakim jest interes publiczny, społeczny czy dobro ogółu. Mają one różne wymiary racjonalne i konteksty aksjologiczne, wywołują problemy prawne, kształtują instytucje prawne, na przykład związane z odpowiedzialnością, społeczne. Ochrona czy przywracanie naruszonego porządku publicznego odbywa się zgodnie z procedurą stosowania prawa, ale przecież prawo nie musi być ujmowane tylko literalnie. Funkcjonariusz znajdujący się w konkretnej sytuacji wymagającej interwencji powinien mieć możliwość dokonania indywidualnej oceny. Powinien mieć możliwości ujęcia całego kontekst nie tylko na przykład działalności prewencyjnej, ale także obszaru czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego także nie jest poddane wprost reżimowi aktów prawnych zbudowanych słowną warstwą znaczeniową. Interwenujący funkcjonariusz danej policji administracyjnej musi wyważyć różne kategorie, na przykład skalę naruszonego dobra ogólnego, interes jednostkowy, kwestie wychowawcze, represyjne.

Podobnie i sędzia rozstrzygający sprawę karną nie jest automatem poddanym tylko wymiarowi sankcyjnemu kodeksu karnego, jak również określonemu w innych aktach prawnych. Odwołując się do różnych kategorii aksjologicznych, musi umieć określić dobra, które zostały naruszone przestępstwem, wyważyć je, wypełnić konkretną, zrozumiałą treścią, przywołać projektowaną funkcje

prawną. Już na sali sądowej rozstrzyga się wielka debata o sprawiedliwość, a nie tylko prawo, o integralność aksjologiczną w danej społeczności, w której określone konsekwencje wywoła wyrok tej, a nie innej treści.

Polityka nie towarzyszy działaniom wykrywczym w sprawach o zabójstwo, pomijając niektóre przypadki z ostatnich lat, na przykład działania w związku z zamordowaniem byłego komendanta policji polskiej. Nie określa ona, nie determinuje spraw o włamania, rozboje, aczkolwiek widać jej wpływ na przykład w sprawach SKOK, Amber Gold i odrobniania ziemi. Jeśli jednak przyjmuje się dzisiaj jako uniwersalne kryterium oparte na wskaźnikach wykrywalności, to mimo wszystko następuje uzależnienie policji od decydentów politycznych czy/i administracyjnych. Funkcjonariusz zostaje uprzedmiotowiony, jego praca jest nastawiona tylko na jedno kryterium, na które często nie ma wpływu. Jego wysiłek może zostać zmarnotrawiony w sytuacji innych (o czym niżej) patologicznych wzorców funkcjonujących w danej jednostce.

Najlepiej widać ów obowiązujący w Polsce wzorzec stosowania prawa w pracy służb prewencyjnych, w tym – drogowych. Ich funkcjonariusz stosuje kryterium jednostronnej interpretacji prawa wynikłej z zapisu ustawowego. Gdy na przykład kierowca samochodu dostarczający towar do sklepu w centralnej części miasta cofa na chodniku, funkcjonariusz wystawia mandat karny, dlatego że naruszony został przepis prawny. Nie ma możliwości **samodzielnej** oceny sytuacji, gdyż poza kontekstem prawnym – przymusu przyjęcia literalnej wykładni – poddany jest poleceniom przełożonych. Wymagają oni **nie** bycia gotowym na służenie obywatelom, ochronę dobra wspólnego i tak dalej, ale realizacji zadań – wystawiania mandatów karnych, pouczeń. Ponadto funkcjonariusze boją się podejrzeń korupcję w sytuacji odstąpienia od ukarania mandatem karnym. Dane miejsce może być przecież obserwowane przez kamerę czy też kontrolowane w inny sposób.

Funkcjonariusz nie ma możliwości samodzielnego działania, wolnego od presji, sytuującego go w pozycji strażnika prawa. Nie chce więc przyjąć, bo nie rozumie innych argumentacji, przyjętych jeszcze z PRL-u, że na przykład zagrożenie nie może mieć charakteru hipotetycznego, ale realny; że jeśli kierowca panuje nad sytuacją, nie ma nikogo w miejscu, w którym dokonuje określonego manewru, nie ma zagrożenia **realnego**. Nie rozumie on też, że represja nie jest właściwym środkiem w sytuacji, gdy inni kierowcy dostarczający towar robią podobnie, gdyż nie mają innej możliwości zachowania się w centralnych, zatłoczonych częściach miasta; że wreszcie takie postępowanie rodzi protest, gdyż

nie ma charakteru sprawiedliwego, a represja dotyka przypadkowo tę, a nie inną osobę. Policjant III RP nie rozumie – i to jest problem podstawowy – że to **on** stanowi prawo, a sam zapis ustawowy nie jest jeszcze prawem, a tylko literalnym zapisem, który trzeba wypełnić określoną, konkretną treścią. Nie może jednak inaczej postąpić. Ma polecenie wypełnić normy narzucone przez kierownictwo, ma karać, jeśli takie jest odgórne polecenie⁴⁹.

Takie okazjonalne, wrywkowe działanie wpływa na postawy ucieczki od policji, brak pomocy funkcjonariuszowi ze strony osób postronnych, gdy wymaga tego sytuacja, i wreszcie uniemożliwia współpracę ze służbami policyjnymi. Jest to szczególnie niebezpieczne w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczych, gdyż utrudnione jest zdobywanie informacji. Interes publiczny więc, jakkolwiek zostałby on nazwany, zastąpiła w polskich służbach policyjnych prywatą zwierzchników: komendantów i szefów, interes jednostkowy, doraźny, koniunkturalny, zależny od tendencji, spektakularnych sytuacji społecznych i politycznych. Policjant nie czuje, że jego interes jednostkowy, obejmujący między innymi sprawne prowadzenie danych działań, jest włączony w strumień ogólnego interesu jednostki w służbie społeczeństwu.

Struktury policyjne

W walce z przestępczością główną rolę odgrywają policje administracyjne i organy wymiaru sprawiedliwości. Szerokie uprawnienia posiadają takie służby, jak policja, ABW, CBA, ABW, Agencja Wywiadu i inne. Korzystają one z szeregu uprawnień oficjalnych, na przykład dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie zawartości bagaży, prowadzenie czynności dowodowych i tak dalej, oraz nieoficjalnych, mieszczących się w obrębie szeroko rozumianych czynności operacyjno-rozpoznawczych. W walce z przestępczością ważna jest autonomiczna, doniosła i praworządna działalność prokuratur i sądów. Wydaje się, że jednostkowe czynności, obserwowane na przykładzie agenta CBA Tomka, czy też zauważalne napięcia na linii: prokuratura–policja nie mogą przesłaniać tego oczywistego faktu w ramach przyznanych zadań i kompetencji.

Istotna jest także rola i ranga Straży Granicznej, izb i urzędów celnych, kontroli skarbowej i wielu innych podmiotów rozbudowanej w państwie policji administracyjnej. Ważne jest działanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, szeregu organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Nie

⁴⁹ Autor, mając możliwości uczestniczenia w pracy policji zachodnich państw, obserwował inną postawę policjantów niż w Polsce.

można też nie wspomnieć o współpracy organów ścigania w ramach UE. Wynikiem tego jest między innymi działalność Interpolu i Europolu i różnych innych form, na przykład pościgu transgranicznego, zespołów dochodzeniowo-śledczych. Ważne znaczenie ma współpraca sądowa w ramach UE i jej determinanty, na przykład europejski nakaz aresztowania, zabezpieczenie dowodów i mienia na terytorium UE i inne.

Nie można nie dostrzegać prób doskonalenia sieci formalnych powiązań między poszczególnymi służbami policyjnymi, centralizacji ich działań w obszarze Unii Europejskiej i w obrębie III RP. Efektywność walki z przestępczością, przeciwdziałanie jej, profilowanie wszystkich innych czynności w obszarze kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zależy jednak tylko od formy. Gdy dominuje ona nad materią tych działań, ciąży to na efektywności, co najlepiej widać na przykładzie przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, nieskutecznego zabezpieczania mienia osobom podejrzanym i tak dalej.

Ta dominacja formy nad treścią, odległej perspektywy przewidywanych działań, zakłócającej przez efekt doraźny, jest niezwykle widoczna w sposobach kształtowania struktur poszczególnych policji administracyjnych. Właściwie bez jakiegoś celu, chaotycznie, w sposób niepoddający się jednolitym klasyfikacjom czy to z punktu widzenia zarządzania działalnością policyjną, czy też kształtu norm kompetencyjnych i zadaniowych, kasowano, reorganizowano struktury policyjne od najniższych do najwyższych szczebli, wprowadzano nowe podmioty, jak CBA, w sytuacji, gdy inne miały (i mają nadal) podobny profil zadaniowo-kompetencyjny. Zmieniano kompozycje ogniw dochodzeniowo-śledczych, kryminalnych, walki z przestępczością gospodarczą i przywracano je. Ruchy kadrowe na stanowiskach komendantów głównych policji czy komendantów wojewódzkich wynikały z zależności politycznych, towarzyskich, koterii. Dlatego też w III RP spotyka się podobne szybkie kariery w strukturach policyjnych, jak i w PRL-u, podobne układy koleżeńskie, towarzyskie, które pozwalają zdobywać najwyższe stanowiska. Po 1989 roku zakładano budowę państwa praworządneho, przyjaznego człowiekowi, sprawiedliwego. Struktury administracyjne miały być wolne od wszelkich patologii, a ścieżka kadrowa – pochodną zasad i wartości konstytucyjnych, a nie politycznych.

Wydaje się, że takie specyficzne promowanie kadr dawało i daje dalej rządzącym możliwości kontroli nad służbami specjalnymi, uzależniania funkcjonariuszy służb policyjnych od establishmentu politycznego i administracyjnego.

Rodzi to poczucie ich bezkarności, daje przyzwolenie na ręczne często sterowanie nawet pojedynczymi sprawami karnymi. Ten polityczny i administracyjny patronat wymusza manipulację danymi statystycznymi, gdyż brak konkretnych wyników w pracy wykrywczej może na przykład zmniejszać poparcie dla rządzącej grupy. Jest on niezwykle groźny tam, gdzie następuje zbyt ściśle uzależnienie działań policyjnych od wpływu lokalnych czy centralnych decydentów pozapolicyjnych.

Ów mechanizm, klimat, sieć powiązań między polityką a policjami administracyjnymi znakomicie było widać w tworzącemu się i reorganizującemu się następnie CBA. Jeśli na najwyższych stanowiskach znajdują się czynni działacze partyjni, trudno jest wyobrazić sobie czysto profesjonalny nabór na niższe stanowiska. Formalnie polityk nie może pracować w Biurze. Wystarczy jednak, że przed objęciem stanowiska zrzeknie się mandatu posła czy senatora i wystąpi z partii. „CBA zostało powołane, by zwalczać korupcję. Ale tak naprawdę jest to instytucja fasadowa”⁵⁰.

Piastuni najwyższych urzędów CBA uczą się czynności związanych ze służbami specjalnymi **po mianowaniu**, w trakcie podejmowania określonych działań, które realizują często bez żadnego przygotowania praktycznego. Podobnie jak i w ABW – służący tam płk Skorża był przyjacielem W. Pawlaka, a obecnie na stanowisko wiceszefa tej jednostki ma trafić 33-letni prawnik bez doświadczenia. Trudno się potem dziwić nepotyzmowi czy innym nieprawidłowościom w służbach specjalnych⁵¹. Prowokowanie w CBA do zaistnienia przestępstwa za rządów M. Kamińskiego, a następnie skazanie szefa tej jednostki na trzy lata bezwzględnego pozbawienia wolności za „afere gruntową” mogło wydarzyć się tylko w **tej służbie**⁵².

Nie inaczej było w polskiej policji. Na stanowiska komendantów wojewódzkich policji i innych służb specjalnych awansowano ludzi związanych z aktualnie panującą opcją polityczną. Byli to więc ludzie namaszczeni przez SLD, PO i PIS. Kompetencje, jak się wydaje, nie odgrywały większej roli. Ta polityka kadrowa przesuwiała się w dół poszczególnych struktur i znane w realnym socjalizmie „mierni, wierni, ale bierni” znowu odzyskało swój blask i znaczenie. Należy zaakcentować też silny wpływ policyjnych związków zawodowych, które do

⁵⁰ K. Wójcik, dz.cyt., s. 47.

⁵¹ S. Majewski, M. Latkowski, *Agencja (nie-) Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Wprost” z 8 lutego 2015 roku, s. 3 i 16.

⁵² *Kim jest Mariusz Kamiński*, <http://wiadomości.wp.pl/gid,17408264,kat,1342> (31.01.2015).

pewnego czasu współdecydowały o najważniejszych posunięciach resortu spraw wewnętrznych. Działania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego omawiane były na gremiach powoływanych na szczeblach regionalnych, a istotne w nich miejsce zajmowali między innymi przedstawiciele Kościołów. Oczywiście nie omawiano na nich spraw operacyjno-rozpoznawczych, a jedynie dotyczące zagrożenia kryminalnego, pracy prewencji, służb drogowych i tak dalej.

Największym problemem są przypadki ewentualnych zamówień politycznych na prowadzenie określonych czynności wykrywczych i udowadniających. Tak można postrzegać niektóre akcje, na przykład w sprawie byłego ministra Szeremietewa, ordynatora szpitala w Warszawie podejrzanego o „zabójstwa” pacjentów, zakup willi w czynnościach operacyjnych dotyczących A. Kwaśniewskiego. Działania agenta „Tomka” nie są nobilitacją służby CBA. Jeśli – jak okazało się później w postępowaniach sądowych – w sprawach, w które prowadził, łamane były podstawowe zasady prawne, oficjalne i nieoficjalne, to czy można wierzyć w dane statystyczne publikowane przez CBA, a dotyczące na przykład inwigilowanych grup przestępczych, zabezpieczonego mienia czy zarzucanych podejrzanym czynów? Trudno wierzyć w zapewnienia szefa CBA, iż dalsze ostatnio „odkryte” taśmy z nagraniem osób podsłuchiowanych w najsłynniejszej dzisiaj aferze podsłuchowej znaleziono w innej sprawie⁵³. Takie zeznania złożył Kamiński przed komisją sejmową, ale fachowiec nie może im dać wiary.

Czy można wierzyć bezkrytycznie w podobne dane CBŚP? Jeśli w przypadku tych elitarnych, jak się wydaje, służb, są wątpliwości co do rzetelności wyników pracy, to jak wierzyć w dane o przestępstwach podawane w przez pozostałe jednostki policyjne? Przecież i one pozostają w określonej strukturze hierarchicznej, a komendanci/szefowie poszczególnych jednostek tkwią w układach zależności polityczno-administracyjnych.

W ciągu ostatnich ponad 25 lat następowała stopniowa centralizacja działań policyjnych. W warunkach polskich dekoncentracji służb policyjnych towarzyszy zamierzona lub nie dezintegracja działań kryminalistycznych, a często i oficjalnych – procesowych. Jej szczytową formą jest właśnie powołanie CBA, którą to służbę można podać za przykład słabości państwa. Mając szereg wyspecjalizowanych służb, a w tym CBŚP, powołuje następną. I nie wnosi to nic nowego do jakości działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Podobnie nic nowego nie wniesie zezwolenie na instalowanie kamer wysokiej

⁵³ Kamiński: *CBA może mieć olbrzymie kłopoty*, www.rp.pl/artukul/1183899/ (6.03.2015).

rozdzielności przez Straż Graniczną w każdym miejscu strefy nadgranicznej⁵⁴. Nowe urządzenia, możliwości kontroli i podsłuchu niewiele dadzą w sytuacji zniewolenia funkcjonariusza.

Funkcjonariusz w strukturach policyjnych

Strukturze neokolonialnej, czyli zabezpieczeniu finansów i opanowaniu handlu przez obcy kapitał, najlepiej służy słabe państwo. Jego administracja finansowa musi być na tyle niewydolna, aby nie przeszkadzała w prowadzeniu działalności przez zachodnie podmioty gospodarcze, na przykład handlowe sieci wielkoprzemysłowe, firmy finansowe i inne. Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego powinna być tak bezwładna i bierna, jak może to tylko wynikać z uzależnienia od woli politycznej, poddana dyskrecyjnym ocenom na ile jej struktury mogą oddawać niemoc neokolonialnego państwa, w którym istotnym składnikiem władzy jest „cynizm i bezczelność polityków rozgrywających dla własnych, partykularnych interesów poczucie zagrożenia bezpieczeństwa państwa”⁵⁵. Administracja ta powinna chronić nowych decydentów politycznych, a przy tym dostatecznie „słabo” ingerować w związaną z nimi sieć powiązań ekonomicznych z podmiotami gospodarczymi.

Gdy chodzi o walkę z przestępczością, o pewną kontrolę nad związkami różnych patologii społecznych z przestępczością, rzecz nie sprowadza się tylko do uprawnień, czyli zakresów zadaniowo-kompetencyjnych stosownych służb. Nie obejmuje ona sfery ewentualnych poszukiwań niedomagań czy „najwięcej niedostrzeganych dotąd możliwości”⁵⁶ w rozpoznawaniu przestępczości w warunkowaniach ekonomicznych, karnoprawnych, kryminologicznych czy innych. Nawet optymalnie zarysowane struktury, wypełniające w sposób doskonały normy materialne, ustrojowe i proceduralne nie będą miały tego istotnego sensu i znaczenia, gdy działający w nich człowiek zostanie skrępowany siecią przepisów prawnych, zależności instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych.

Podstawą, jak się wydaje, jest określenie nowych warunków pracy funkcjonariusza służb policyjnych, budowanie jego nowego statusu prawnego, innego miejsca w strukturze społecznej. Nie chodzi bynajmniej o zmianę procedury kar-

⁵⁴ K. Wardacki, *Straż Graniczna chce cię śledzić*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 54.

⁵⁵ K. Iglicka-Okólska, *Polska jest półkolonią*, „Rzeczpospolita. Plus–Minus” z 7–8 lutego 2015 roku.

⁵⁶ J.W. Wójcik, dz.cyt., s. 60.

nej przewidzianej od 15 lipca 2015 roku, która – oczywiście – przynosi ważne nowe jakości dla prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. Opanowanie nowych przepisów prawnych i procedury nie jest wcale wynikiem czy/i skutkiem „zmiany przyzwyczajęń i mentalności”⁵⁷. Nie jest też potrzebne wykształcenie prawnicze, aby funkcjonariusze prowadzący postępowania przygotowawcze mogli zatwierdzać decyzje o ich umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania. Czynili to także w PRL-u, posiadając różne stopnie wykształcenia, uzupełniane w szkołach policyjnych i na szkoleniach. Sam nadzór czy/i kontrola instancyjna nie były wówczas i nie są teraz wcale „iluzoryczne”⁵⁸.

W III RP nastąpiła kontynuacja w służbach policyjnych. Policja przejęła byłych funkcjonariuszy MO oraz niewielką liczbę pracowników zlikwidowanej Milicji Obywatelskiej. Gdy w 1990 roku przestała ona istnieć, nie nastąpiły – wbrew wywodom doktrynalnym⁵⁹ – jakieś diametralne zmiany w organizacji policji, jej funkcjonowaniu, filozofii działania. Zmieniła się tylko nazwa – „policja” zastąpiła „milicję”, co przecież samo w sobie nie mogło przynieść rewolucyjnych zmian. Musiała je wymusić przestępczość w Polsce, a przede wszystkim nienadążanie pracy policyjnej za nowymi formami przestępstw i ich związkami ze światem polityki i gospodarki. Efektem tego było między innymi wprowadzenie w 1995 roku licznych nowych instytucji, istotnych dla czynności kryminalistycznych, na przykład zakupu kontrolowanego, przesyłki nadzorowanej.

Już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku organizowano w Legionowie pierwsze kursy dla nowej kadry kierowniczej policji, podczas których prezentowano – jako dominujące w pracy komend i komisariatów – modele polityczne, matematyczne i cybernetyczne⁶⁰. Opiekunami tych kursów byli przedstawiciele cywilnych uczelni, spośród nich rekrutowali się także wykładowcy. W tym samym czasie kilkudziesięcioosobowe grupy policjantów z różnych garnizonów wyjeżdżały na szkolenia do Francji czy USA. Wprowadzane były standardy pracy odpowiednich służb zachodnich, zacieśniano więzi z policjami innych państw, organizowano komórki Interpolu w Polsce i tak dalej.

Powyższe tendencje zaczęły powoli przełamywać dawną PRL-owską izolację struktur policyjnych od społeczeństwa. Nie oznacza to wcale, iż funkcje dawnego ZOMO straciły rację bytu w nowej policji III RP, a represja miała być

⁵⁷ E. Ivanowa, *Reforma karna, a policja więz w powijakach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 211.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Na przykład A. Sęk, *Policja i jej dzieje*, „Policja” 2015, nr 2.

⁶⁰ Autor był jednym z ich uczestników.

wyeliminowana. Stopniowo uzależniano owe struktury od działań politycznych i administracyjnych. Komendanci poszczególnych jednostek musieli coraz bardziej liczyć się z oceną posłów czy/i senatorów kierujących rządzącą partią polityczną i administracji lokalnej. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby wypracowano inne mierniki ocen pracy policyjnej poza wskaźnikową, związaną z wykrywalnością. Ale ich nie było. Następowало więc stałe, coraz mocniejsze uzależnienie osobowe szefów agend policyjnych od decydentów politycznych i administracyjnych. Nepotyzm, wymuszanie od podwładnych pracy pod konkretne wskaźniki – na przykład liczbę nałożonych mandatów karnych, zdobyte źródła osobowe – to wszystko prowadziło do osłabiania statusu prawnego i **społecznego** policjanta, do osłabienia jego pozycji.

Następowало społeczne przyzwolenie na degradowanie tych policjantów, którzy wywodzili się z dawnej MO. Namaszczeni przez nowe władze urzędnicy na najwyższych stanowiskach resortu spraw wewnętrznych, a także kierujący policyjnymi związkami zawodowymi, akceptowali biernie powyższe działania. Czy zgadzali się z nimi, czy też bali się o swoje stanowiska, a może były tutaj i inne motywacje, to wszystko właściwie nie ma już dzisiaj znaczenia. Jeśli ma – to o ile i w jakim sensie może następować dalsza **politycyzacja** struktur specjalnych państwa. Korporacje prokuratorska i sędziowska nie zezwoliła na podobne działania odnośnie do ich przedstawicieli działających w podobnych warunkach w PRL-u – na prezentowanie negatywnych przykładów sędziów czy prokuratorów pracujących dalej w III RP, na publiczne organizowanie wystaw ze zdjęciami tych, którzy są na emeryturze i tak dalej. Przykład prokurator Heleny Wolińskiej nie z mienia tego stanu rzeczy.

Efektom powyższych działań jest aktualna bierność funkcjonariusza służb policyjnych prowadzącego czynności kryminalistyczne, słaba jego więź z funkcjonariuszami innych ogniw i służb, brak współpracy ze społeczeństwem. On sam nie jest **wolny** w kreowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczych. Ogranicza go zbyt rozbudowana sfera kontrolna i nadzorcza, brak zaufania ze strony przełożonych do prowadzonych przez niego czynności, co skutkuje formalistycznym podejmowaniem i prowadzeniem spraw. Dlatego tworzy fikcyjne informacje od różnych źródeł osobowych, wytwarza dokumenty operacyjne, aby przedstawić pozory działań, których nie było, ponieważ bez tego przełożony będzie domniemywał, że funkcjonariusz nie pracował efektywnie.

W myśl ustawy z 6 kwietnia 1990 roku⁶¹ policjant jest funkcjonariuszem powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie ma jednak warunków społecznych, prawnych i politycznych, aby wypełniał przyznaną ustawami funkcję. Czy jest to planowe, systemowe i systematyczne zniewolenie, ułatwiające bezkarne działania nowych polskich elit, czy też brak dalekosiężnego widzenia „jutra” wspólnot na różnych szczeblach III RP – trudno powiedzieć. Niezależnie od tego znacznie lepiej ocenić przesłanki zmniejszenia się liczby przestępstw kryminalnych i wzrostu przestępstw gospodarczych. Wydaje się, że główne tego przyczyny to emigracja Polaków za granicę i większa dbałość o swój własny dobytek tych, którzy zostali. Funkcjonariusz służb policyjnych, zniewolony przez system prawno-polityczny, w którym nad rządami prawa dominują rządy ludzi, pozostał poza państwem i społeczeństwem⁶².

Podsumowanie

Przestępczość jest uwarunkowana wieloma czynnikami natury społecznej i indywidualnej. Te pierwsze są pochodną systemu prawno-politycznego, usytuowania władz publicznych, zależności między biznesem, polityką i administracją. O występowaniu drugich przesądzają kryteria związane z psychiką sprawcy przestępstwa, jego pochodzeniem i inne, określające jego pochodzenie, sytuację materialną czy społeczną.

Walkę z przestępczością w III RP prowadzi wiele podmiotów, spośród których podstawowe znaczenie mają policje i inne służby specjalne, prokuratura, sądy. Funkcjonariusze organów ścigania są przygotowani merytorycznie do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Nie ma jednak właściwej organizacji pracy, samodzielności prowadzenia sprawy karnej, właściwej współpracy między służbami policyjnymi i prokuraturą.

Ewentualne naukowe rygory zarządzania kadrami, rozwój osobowy, ocenianie i wiele innych parametrów prakseologicznych prowadzonych działań mają niewiele wspólnego z rzeczywistością. Osłabiają ich znaczenie, sens i wartość patologiczne związki skorumpowanych grup gospodarczych z elitami władzy.

⁶¹ DzU z 2007 roku, nr 43, poz. 277 ze zm.

⁶² Komentarz do tego artykułu dopisało życie – w wyrzuciach odchodzącego z polskiej policji funkcjonariusza, który nie mógł znieść służby w patologicznych strukturach nastawionych głównie na liczbę: mandatów karnych, legitymowani, pouczeń. Odchodzący funkcjonariusz ujawnia, jak naprawdę wygląda praca w policji: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title> (2.04.2015).

Dlatego w III RP, podobnie jak i w PRL-u, statystyka jest głównym probierzem pracy policyjnej i niczym lewiatan pochłania wysiłek indywidualny i zbiorowy.

Literatura

- Błaszczyk A., *Korpo crime story*, „Blomberg Businessweek” 2015, nr 9.
- CBŚP rozbiło gang paliwowy. Grupa naraziła Skarb Państwa na 330 mln zł strat, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title> (5.04.2015).
- Cieśla W., *SKOK, bulwar i helikopter*, „Newsweek” 2015, nr 7.
- Coraz więcej osób uzależnionych od dopalaczy. Prawo nie nadąza za producentami, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/850752,dopalacze> (2.04.2015).
- Czubkowska S., *Specja od afer przyjmę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 141.
- Drewnowska B., *Miliardy złotych ulatują z nielegalnym dymem*, „Rzeczpospolita” z 9 stycznia 2015 roku.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Ukochany kraj, umiłowane błędy*, „W Sieci” 2015, nr 6. <http://cbs.policja.pl/portal/cbs/do pobrania/raporty z działalności> (14.01.2015). <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title> (2.04.2015).
- Iglicka-Okólska K., *Polska jest półkolonią*, „Rzeczpospolita. Plus–Minus” z 7–8 lutego 2015 roku.
- Ivanowa E., *Reforma karna, a policja więź w powijakach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 211.
- Kalinowska D., *Podróż posła za jeden uśmiech, czyli 270 razy dookoła świata*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33.
- Kamiński: *CBA może mieć olbrzymie kłopoty*, www.rp.pl/artykul/1183899/ (6.03.2015).
- Kim jest Mariusz Kamiński, <http://wiadomosci.wp.pl/gid,17408264,kat,1342> (31.01.2015).
- Korupcja idzie z duchem czasu*, rozmowa z P. Wojtunikiem, „Rzeczpospolita” 2014, nr 233.
- Kowalski J., Kapiszewski J., *Na ulicy bezpieczniej niż w domu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 243.
- Kozak S., *Patologie wśród dzieci i młodzieży*, Difin, Warszawa 2007.
- Łukaszewicz A., *Przestępców nie interesują już drobne kradzieże*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 6.
- Majewski M., Latkowski S., *Agencja (nie-) Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Wprost” z 8 lutego 2015 roku.
- Marczuk B., *Polska jak folwark*, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 2014 roku.

- Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Raporty statystyczne CBS za 2011–2013*, <http://cbsp.policja.pl/cbs> (25.03.2015).
- Sęk A., *Policja i jej dzieje*, „Policja”, 2015, nr 2.
- Słowik P., *Cztery słowa wypadły z ustawy. Państwo traci miliardy*, „Gazeta Prawna” 2015, nr 12.
- Słowik P., *Przedsiębiorcy zapłacą za niewinność*, „Gazeta Prawna” 2014, nr 243.
- Szulc M., Pokojaska A., *Fiskus ciśnie drobnych kupców z Azji. Duży kapitał jest bezkarny*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 245.
- Wardacki K., *Straż Graniczna chce cię śledzić*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 54.
- Wielkie strzyżenie owiec*, „W Sieci” 2015, nr 6.
- Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowane. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Wójcik K., *Wykrycie korupcji jak wygrana w totka*, „Bloomberg Businessweek” 2015, nr 9.
- www.gazetaprawna.pl/artykuly/847213,gornik (25.03.2015).
- www.pol/aktualnosci/94251 (4.03.2015).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystki (24.03.2015).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania_wszczete_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999-2013 (18.11.2014).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682 (24.03.2015).
- Zawadka G., *Białe kołnierzyki częściej oszukują*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 20.
- Zawadka G., *Korupcja pod celą*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 11.
- Zawadka G., *Sprytne pranie lewej kasy*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014 roku.

Akty prawne

- Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku, art. 3 pkt 16, 16a, 16b (DzU z 2012 roku, poz. 1059 ze zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 roku (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.).

**THE FIGHT AGAINST CRIME
– SOME ASPECTS CONSTITUTIONALLY – LEGAL**

Summary

One of the main tasks of the authorities is to ensure public safety and order. The associated state of emergency with particular attention being defined structure and dynamics of crime and the incidence of other social pathologies. Place the police administrative define laws and other legal acts. Define their tasks and powers of their bodies, forensic range reconnaissance operations, investigations and proving qualify coercive measures. Subordination of law enforcement dynamics of political change, surrender their managers to decision-makers, ruling in the Third Republic, is transformed in a significant way police work. When concrete actions form prevails over content a representative of the special services is not fully independent in its actions. Followed by manipulation of statistics, the lack of cooperation between the departments responsible for combating crime, and consequently waste the effort of individual and collective entities operating within the administration of cleaning - regulatory activity of the state.

Translated by Andrzej Kwiatkowski

Keywords: police, prosecutors, special forces, security and public order, criminal offenses, economic crimes, road traffic offenses, drug offenses, detection rates

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

ROLE ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Streszczenie

Organizacja społeczna to podmiot, który występuje we wszystkich rodzajach postępowań, które przewiduje system polskiego prawa. Można ją spotkać zarówno w procesie sądowym karnym, cywilny, sądownoadministracyjnym, jak i administracyjnym. Wszędzie tam odgrywa ona swoją rolę, realizując zadania związane z interesem społecznym lub broniąc swojego interesu indywidualnego. Jednak tylko w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacja społeczna może wejść w rolę każdego uczestnika postępowania. Nie może ona być jedynie organem sprawującym wymiar sprawiedliwości, gdyż to powierzono na mocy postanowień Konstytucji RP sądom, których nie można zastąpić w wypełnieniu tego zadania.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, organizacja społeczna

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.

Termin „organizacja społeczna” jest używany przez ustawodawcę w różnych kontekstach i znaczeniach. W legislaturze funkcjonuje ograniczona liczba definicji tego pojęcia stworzonych na użytek poszczególnych gałęzi prawa lub wręcz poszczególnych ustaw. Jeżeli w aktach normatywnych jest używany termin „organizacja społeczna”, to najczęściej w odniesieniu do przysługujących jej uprawnień procesowych lub materialnoprawnych. Ustawodawca posługuje się trzema sposobami definiowania terminu „organizacja społeczna”. Pierwszy to ten, w którym wyjaśnienie znaczenia terminu „organizacja społeczna” następuje poprzez wyliczenie przykładowego katalogu organizacji. Przykładem może być przepis art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., gdzie przez organizację społeczną rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Drugim sposobem jest definiowanie poprzez połączenie określenia jej podmiotowości i rodzaju organizacji przewidzianego w systemie prawa oraz przypisanych jej uprawnień. W tym przypadku można wskazać na dość anachroniczną definicję we wciąż obowiązującym akcie prawnym. Znajduje się ona w ustawie z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych, gdzie w art. 1 ust 3 pkt 2 wyjaśnia się, że ilekroć w ustawie jest mowa o organizacji społecznej, rozumie się przez to posiadającą osobowość prawną organizację społeczną lub społeczno-zawodową ludu pracującego, uprawnioną do prowadzenia działalności gospodarczej¹. Trzecim sposobem definiowania organizacji społecznej w ustawach jest wskazanie przez normodawcę rodzaju organizacji poprzez przymiotnik inny niż „społeczna”, na przykład ekologiczna, konsumencka, ale w rozwinięciu definicji ustawodawca przyporządkowuje ten podmiot do organizacji społecznych. Wskazuje przy tym na określone jej zadania wyliczone w statucie tego podmiotu lub w innych aktach prawnych. Przykładem tego sposobu definiowania może być norma zawarta w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, który stwierdza, że organizacja ekologiczna to organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska². W identyczny sposób ujmuje tę problematykę

¹ Ustawa z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych (DzU z 1985 roku, nr 32, poz. 142).

² Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 roku, poz. 1235).

art. 3 pkt 16 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska³. Ostatnim przykładem może być przepis art. 4 pkt 13 ustawy z 16 lutego 2007 roku, który podaje, że organizacja konsumencka to niezależne od przedsiębiorców i ich związków organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów; organizacje konsumenckie mogą prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, o ile dochód z działalności służy wyłącznie realizacji celów statutowych⁴.

Żaden z cytowanych wyżej przepisów nie definiuje organizacji społecznej poprzez wymienienie jej charakterystycznych cech będących swoistymi dla wszystkich tego rodzaju podmiotów. To zadanie zostało powierzone doktrynie. M. Bogusz termin „organizacja społeczna” rozumie jako trwałe zrzeczenie osób fizycznych i prawnych, działające w formie prawnej przewidzianej przez przepisy powszechnie obowiązujące, niewchodzące w skład aparatu państwa, posiadające cel o charakterze społecznym⁵. W. Dawidowicz pod pojęciem organizacji społecznej rozumie „wszelkie jednostki organizacyjne nie stanowiące aparatu państwowego, a więc takie, których powstanie i działalność może być przypisana bezpośrednio nie państwu, lecz pewnej grupie społecznej”⁶. Podobnie J. Starościak – według niego są to „wszystkie organizacje, które nie są prawnie włączone w system organów państwowych i które nie stanowią w jakiegokolwiek bądź formie ich przedłużenia”⁷.

Organizacja społeczna to podmiot, który występuje we wszystkich rodzajach postępowań, które przewiduje system prawa polskiego. Można ją spotkać zarówno w procesie sądowym karnym, cywilny, sądowoadministracyjnym, jak i administracyjnym. Wszędzie tam odgrywa ona swoją rolę, realizując zadania związane z interesem społecznym lub broniąc swojego interesu indywidualnego. Jednak tylko w postępowaniu sądowoadministracyjnym organizacja społeczna może wejść w rolę każdego uczestnika postępowania. Nie może ona być jedynie organem sprawującym wymiar sprawiedliwości, gdyż to powierzono na mocy

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 roku, poz. 1232), art. 3 pkt 16 „organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”.

⁴ Ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2007 roku, nr 50, poz. 331).

⁵ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PWN, Warszawa 1997, s. 43.

⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 63.

⁷ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112.

postanowień Konstytucji RP sądom powszechnym i wojskowym z Sądem Najwyższym na czele oraz sądom administracyjnym z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele. I zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej żaden inny podmiot lub organ władzy publicznej nie mogą ingerować w określone ustawowo kompetencje sądów bądź w nich uczestniczyć⁸.

Na mocy postanowień ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ organizacja społeczna może być skarżącym, organem administracji publicznej, którego działanie, bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, uczestnikiem postępowania wskazanym w art. 33 p.p.s.a.

Do kręgu organizacji społecznych w rozumieniu art. 9 p.p.s.a. można zaliczyć: partie polityczne, stowarzyszenia, stowarzyszenia zwykłe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia kultury fizycznej, samorządy zawodowe: notariuszy, adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, lekarzy, pielęgniarek i położnych, lekarzy weterynarii, aptekarzy, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorząd studencki, stowarzyszenia zrzeszające studentów, uczelniane organizacje studenckie, związki zawodowe, związki pracodawców, Kościoły i związki wyznaniowe, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki¹⁰.

Spośród wielu podmiotów biorących udział w postępowaniu sądowno-administracyjnym w charakterze skarżącego tylko organizacja społeczna może występować w dwóch różnych rolach po stronie skarżącego. Po pierwsze jako podmiot szukający ochrony sądowej swojego interesu prawnego. Wówczas właściwą normą określającą jej legitymację będzie przepis art. 50 § 1 p.p.s.a., w myśl którego „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”. W tym przypadku będzie ona stroną postępowania ze wszystkimi konsekwencjami w sferze praw i obowiązków wynikającymi z norm prawa administracyjnego materialnego i procesowego. I w drugim wariancie, przewidzianym w art. 50 § 1 *in fine* p.p.s.a., kiedy to organizacja społeczna występuje w sprawach dotyczących interesów prawnych osób trzecich, o ile działalność ta jest zgodna z odpowiednim zapisem statutowym i jeżeli brała ona udział w postępowaniu administracyjnym.

⁸ P. Górecki, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjnego jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, w: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” 2010, z. 4, s. 270–271.

⁹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270), dalej p.p.s.a.

¹⁰ M. Bogusz, dz.cyt., s. 43.

Przepisy prawa administracyjnego materialnego, jak i procedury administracyjnej oraz p.p.s.a. pozostawiają poza dyskusją uprawnienie organizacji społecznej do ochrony swojego interesu prawnego. Wyżej wymienione normy prawne nie sytuują tego podmiotu poza pojęciem strony skarżącej w postępowaniu sądowoadministracyjnym i traktują organizację społeczną jak każdy inny podmiot uprawniony do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wszystkie formy działania administracji objęte kognicją sądu, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej.

Jeszcze pod rządami poprzedniej regulacji postępowania sądowoadministracyjnego, to jest ustawy o NSA¹¹, miały miejsce rozważania, czy organizacja społeczna, która prowadziła postępowanie administracyjne lub wyraziła stanowisko w trybie art. 106 k.p.a., może wykazać się interesem prawnym w zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji organu administracji publicznej. Przyczyną tej wymiany poglądów było między innymi orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie ustalenia legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez organy samorządu zawodowego. Otóż Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 6 lutego 1996 roku, III AZP 26/95¹², stwierdził, iż „izbie notarialnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby jego kancelarii”. To stanowisko zostało skrytykowane przez J. Borkowskiego w głosie¹³ do wyżej wymienionej uchwały. Autor postawił tezę odwrotną i opowiedział się za nieprzyznaniem organowi samorządu notarialnego uprawnienia do wniesienia skargi na decyzję ministerialną. Z perspektywy czasu oraz obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego nie ma już żadnych wątpliwości, że stanowisko wyrażone przez J. Borkowskiego było słuszne i w pełni zachowuje swoją aktualność. Jeżeli organizacja społeczna jest organem współdziałającym w myśl art. 106 k.p.a., to nie posiada statusu strony postępowania administracyjnego. Oznacza to, że nie może ona wnieść odwołania na drodze administracyjnej lub skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku nieuwzględnienia przez organ orzekający w procesie wydawania decyzji administracyjnej jej stanowiska wyrażonego w opinii.

¹¹ Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 roku, nr 74, poz. 368), dalej ustawa o NSA.

¹² „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.

¹³ J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.

Podobnie sprawa się ma w sytuacji, gdy organizacji społecznej powierzono kompetencję sprawowania orzecznictwa administracyjnego. Wówczas nie będzie przysługiwał jej przymiot strony postępowania administracyjnego i związane z nim prawa, ponieważ w tej sytuacji korzysta ona z uprawnień władczych, opatrzonych sankcją przymusu państwowego. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały składu 7 sędziów z 27 lipca 1993 roku, III AZP 8/93¹⁴, „organ, który wydał w sprawie decyzję, nie jest i nie może w tej samej sprawie być stroną postępowania. (...) Z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika uprawnienie organu administracyjnego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na własną decyzję lub w obronie własnej decyzji wzruszonej przez organ odwoławczy. W postępowaniu administracyjnym prowadzonym zarówno w trybie zwykłym (instancyjnym), jak i w trybach nadzwyczajnych, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie dopuszczają żadnej zmiany statusu organu administracyjnego; zawsze jest on organem prowadzącym postępowanie i wyposażonym w uprawnienia o charakterze władczym”. Powyższy pogląd został recypowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych i mimo upływu lat jest stosowany także pod rządami p.p.s.a.¹⁵

Drugi wariant uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu sądo-administracyjnym jako podmiotu skarżącego jest wprost wyartykułowany w p.p.s.a. Artykuł 50 § 1. *in fine* p.p.s.a. umożliwia organizacji społecznej zaistnienie w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Legitymacja tego podmiotu została ograniczona przesłankami

¹⁴ „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna Pracy” 1994, nr 1, poz. 3.

¹⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2005 roku, VI SA/Wa 110/05, LEX nr 192908: „1. Organy samorządu adwokackiego będąc upoważnione na mocy ustawy do podejmowania uchwał w sprawach indywidualnych nie mogą jednocześnie występować w takich sprawach jako skarżący w postępowaniu przed sądem administracyjnym. 2. Wniesiony przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) sprzeciw narusza zarówno interes organu samorządu, który chce wpisać konkretną osobę na listę, jak i interes prawny tej osoby, która chce być wpisana na listę. W tej sytuacji organ samorządu staje się rzeczywiście stroną postępowania i sytuowany jest na takiej samej pozycji jak osoba wpisana – chce poddać kontroli sądowno-administracyjnej sprzeciw Ministra. Ustawodawca przyznał organowi samorządu adwokackiego, tak jak zainteresowanemu, prawo zaskarżenia decyzji Ministra do sądu administracyjnego. To uprawnienie dotyczy jednak tylko sytuacji objętej przepisem art. 69 ust. 3 tej ustawy i nie może być rozciągane na żadne inne sytuacje procesowe, w których zainteresowany i organ samorządu pozostają na swoich zwykłych pozycjach procesowych”.

o charakterze formalno-prawnym¹⁶. Pierwszą jest przesłanka statutowej działalności, która pozostaje w ścisłym związku ze sprawą będącą przedmiotem postępowania sądowego. Druga przesłanka ogranicza legitymację organizacji społecznej poprzez konieczność wzięcia przez nią udziału w postępowaniu administracyjnym. Łączne spełnienie tych dwóch warunków ustawowych daje organizacji społecznej gwarancję udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁷. Wydaje się, że poza warunkami opisanymi wprost w art. 50 § 1 p.p.s.a. można także wskazać inne, także ważne z punktu widzenia poprawności prowadzonego postępowania sądowego. Sąd administracyjny powinien rozważyć, czy występujący podmiot faktycznie posiada status prawny organizacji społecznej oraz czy udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym był usprawiedliwiony z punktu widzenia obowiązującego prawa. Dwa ostatnie zagadnienia są niezwykle istotne i twierdzące odpowiedzi na postawione pytania będą warunkowały możliwość oceny legitymacji procesowej organizacji społecznej z punktu widzenia przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. To, czy dany podmiot może korzystać z praw przysługujących organizacjom społecznym, nie wynika z samej jego woli bądź woli osób współdziałających ze sobą w jakimś celu, nawet najbardziej szlachetnym i pożądanym społecznie. Będzie to uzależnione od prawidłowego przeprowadzenia procesu rejestracji, którego skutkiem będzie zaistnienie nowego podmiotu w obrocie prawnym. W kontekście przepisu art. 25 § 4 p.p.s.a. nie będzie miało znaczenia, czy w wyniku czynności rejestracyjnych podmiot ten nabędzie osobowość prawną, czy też nie. Fakt uznania przez obowiązujące prawo działalności określonej grupy podmiotów w formie zrzeszenia

¹⁶ Zob. podobnie NSA w wyroku z 15 marca 2007 roku, II OSK 461/06, LEX nr 339469 – „Legitymacja procesowa podmiotów, o których mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. ma charakter materialny, za wyjątkiem prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji społecznych, których legitymacja procesowa oparta została w tym przepisie na przesłankach formalnych. Legitymacja do złożenia skargi wynikająca z tego przepisu dla strony skarżącej oparta jest na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że ze skargą może wystąpić podmiot, który wykaże, że istnieje związek między chronionym przez przepisy materialne jego interesem prawnym, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Istnienie tak rozumianego interesu prawnego jest warunkiem nie tylko wszczęcia postępowania lecz również materialną przesłanką uwzględnienia skargi, a zatem interes prawny podmiotu, który wszczął postępowanie sądowoadministracyjne musi istnieć w dacie rozpoznawania skargi”.

¹⁷ Postanowienie NSA z 4 lipca 2013 roku, II OSK 1588/13, LEX nr 1346311 – Organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących innych podmiotów, o ile kumulatywnie spełnione będą dwa warunki. Po pierwsze, sprawa sądowoadministracyjna musi się mieścić w zakresie jej statutowej działalności. Po drugie, konieczne jest, by organizacja ta brała udział w postępowaniu administracyjnym. Warunek udziału organizacji społecznej zostanie spełniony, jeżeli organizacja ta występowała w tym postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony.

będzie wystarczający do uznania za organizację społeczną i umożliwi korzystanie z przywilejów przewidzianych przepisami prawa. Tym samym wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez grupę osób, które mylnie uznają, iż działają w ramach organizacji społecznej, musi być negatywnie ocenione przez sąd i spowodować zakończenie postępowania bez merytorycznego ustosunkowania się do treści skargi. Równie ważne będzie rozważenie możliwości uczestniczenia organizacji społecznej w określonym rodzaju spraw administracyjnych. Ustawodawca nie dał możliwości organizacji społecznej uczestniczenia w każdym postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony. Dał temu wyraz choćby w art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego, w którym stwierdził, że „przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę”. Implikacją tej sytuacji będzie ograniczenie zdolności sądowej organizacji społecznej w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę. Tym samym organizacja taka nie może skutecznie zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzji i postanowień zapadłych w tego rodzaju sprawach¹⁸.

Zweryfikowanie przesłanki statutowej działalności organizacji społecznej jako warunku jej udziału w postępowaniu nie powinno nastęrczać wielu trudności, bowiem wystarczy zaznajomić się ze statutem lub wyciągiem ze statutu, aby ocenić cele działania i zadania organizacji społecznej¹⁹.

W literaturze podnoszony jest problem organizacji społecznych o mniej sformalizowanym charakterze, takich jak na przykład stowarzyszenia zwykłe. Jednak jest to problem pozorny, gdyż do rejestracji tego stowarzyszenia konieczne jest uchwalenie regulaminu działalności, w którym określa się cel działania stowarzyszenia (art. 40 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach²⁰). W myśl art. 43 pkt 2 ustawy o stowarzyszeniach regulamin działalności jest traktowany na równi ze statutem stowarzyszenia. W związku z tym z faktu, że niektóre organizacje społeczne nie mają statutów, nie można wyciągnąć zasadnego wniosku, iż nie mogą one uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Wydaje się, że większy problem w tym względzie nastąpi, gdy zajdzie konieczność analizowania statutu organizacji społecznych, których cele zostały zakreślone bardzo szeroko i nie ma w nich zwrotu wprost o udziale tego podmiotu w postępowaniu sądowym. Na tle

¹⁸ Wyrok NSA z 20 marca 2008 roku, II OSK 265/07, LEX nr 468730.

¹⁹ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1985, s. 43.

²⁰ Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (DzU z 2001 roku, nr 79, poz. 855).

poglądów doktryny i orzecznictwa ten problem został jednak rozwiązany²¹. Otóż związek przedmiotowy sprawy sądowoadministracyjnej z odpowiednim zapisem w statucie musi być wyraźny i nie może wynikać z zapisów ogólnikowych. Sąd administracyjny, dokonując kwalifikacji legitymacji organizacji społecznej, musi mieć pewność co do celów, jakimi kieruje się ten podmiot. Sąd musi także odpowiedzieć na pytanie, czy podjęte przez organizację społeczną czynności w procesie sądowoadministracyjnym są związane z celem publicznym, jaki został przed nią postawiony.

W obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego zrezygnowano z przesłanki „interesu społecznego” jako warunku formalnego dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym. Należy pozytywnie ocenić tę zmianę, ponieważ termin „interes społeczny” jako nadzwyczaj wieloznaczny i relatywny nie został zdefiniowany i dlatego w każdym przypadku istniała konieczność rozstrzygnięcia tego problemu przez właściwy organ *ad casum*²², co nadmiernie i niepotrzebnie komplikowało proces ustalania legitymacji organizacji społecznej. Nie oznacza to jednak, że organizacja społeczna może zainicjować postępowanie sądowe w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób w oderwaniu od interesu społecznego. Sensem istnienia organizacji społecznej jest właśnie ochrona dobra wspólnego, co jest wyrażane w postanowieniach jej statutu w zakresie celów i zadań. Badanie przez sąd spełnienia przesłanki „statutowej działalności” jest nie tylko sprawdzeniem korelacji pomiędzy przedmiotem sprawy a celami organizacji społecznej opisanymi w statucie, ale także pośrednio, czy czynności procesowe organizacji odpowiadają interesowi społecznemu opisanemu w postanowieniach aktów prawa wewnętrznego tej organizacji.

²¹ Postanowienie NSA z 23 stycznia 2014 roku, II OSK 2004/12, LEX nr 1452839 – „Artykuł 50 § 1 p.p.s.a. dla organizacji społecznej przyjął przesłankę materialnoprawną – organizacja społeczna ma legitymację do wniesienia skargi w zakresie jej statutowej działalności. Przesłanka materialnoprawna wymaga, dla stwierdzenia jej wystąpienia, ustalenia merytorycznego związku treści rozstrzygnięcia działania organu administracji publicznej z celami statutowymi organizacji społecznej. Nie do przyjęcia jest, że jednostka musi wykazać interes materialny wynikający z przepisu prawa materialnego, zaś organizacja społeczna może otrzymać legitymację na podstawie hasłowo, ogólnikowo określonych celów statutowych, bez wykazania związku z przedmiotem zaskarżonego działania. Ogólne cele: ochrona przyrody, ochrona krajobrazu, ochrona środowiska nie dają podstaw do wykazania celu statutowego będącego podstawą do wyprowadzenia legitymacji skargowej. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie pozostaje w bezpośrednim związku z tak określonymi celami, a związek ten nie może być pośredni”.

²² Zob. B. Jaworska-Dębska, *Pozycja organizacji społecznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11, s. 60.

Kolejna przesłanka dotycząca legitymacji skargowej organizacji społecznej opisana w art. 50 ust. 1 *in fine* p.p.s.a. nawiązuje do konkretnych ról tego podmiotu wynikających z przepisów procedury administracyjnej. Ważne w tym jest to, że można wskazać zależność między zainicjowaniem postępowania przed sądami administracyjnymi a koniecznością uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym. Z treści wskazanego wcześniej przepisu jednoznacznie wynika, że organizacja społeczna może wnieść skargę w sprawach innych osób tylko wówczas, gdy organ administracji publicznej dopuścił ją do udziału bądź wyraził zgodę na wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu w trybie art. 31 k.p.a. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym względzie jest również jednolite²³.

Sam fakt uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony przesądza, co do zasady, o przy-

²³ Zob. Postanowienie NSA z 13 czerwca 2008 roku, II OZ 594/08, LEX nr 493604 – „Legitymacja skargowa przysługuje organizacji społecznej tylko wówczas, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony. Musi to zatem być organizacja społeczna, która zgłosiła żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu i żądanie to zostało przez organ administracyjny uznane za uzasadnione, skutkiem czego – z mocy postanowienia organu – uczestniczyła ona w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Należy więc odróżnić wniesienie skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesioną przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie występuje instytucja solidarnego wniesienia skargi, albowiem każdy ze skarżących, nawet jeśli skarga wnoszona jest w jednym piśmie, reprezentuje swój własny interes prawny, chroniony konkretnym przepisem prawa materialnego. Wyrok WSA z 14 lutego 2014 roku, IV SA/Wa 2032/13, LEX nr 1460983 – Podstawowym wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo – z mocy postanowienia organu – w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a. na prawach strony. Takie ukształtowanie wymogów legitymacji pozwala na odróżnienie sytuacji wniesienia skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesionej przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. Przepis art. 50 p.p.s.a. legitymację skargową organizacji społecznej ściśle wiąże z uprzednim przeprowadzeniem postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. i tylko w takich sprawach jej upatruje. Postanowienie NSA z 4 października 2011 roku, II OSK 1959/11, LEX nr 965207 – Podstawowym wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo – z mocy postanowienia organu – w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Takie ukształtowanie wymogów legitymacji pozwala na odróżnienie sytuacji wniesienia skargi w cudzej sprawie przez organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu na prawach strony od popierania skargi przez taką organizację, ale wniesionej przez inny podmiot w celu ochrony swojego interesu prawnego. Wyrok NSA z 18 lutego 2014 roku, II OSK 2099/12, LEX nr 1497905 – Organizacja społeczna, która została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., jest w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. legitymowana do wniesienia skargi na decyzję organu odwoławczego wydaną na skutek odwołania wniesionego przez tą organizację.

sługujących jej uprawnieniach procesowych, co oznacza, że przysługuje jej również prawo do wniesienia skargi z powodu niezgodności decyzji z prawem, na warunkach określonych w p.p.s.a. Wniesienie skargi powoduje, że organizacja społeczna staje się skarżącym i do momentu zakończenia procesu sądowego z jej udziałem może ona korzystać ze wszystkich praw przewidzianych w p.p.s.a. Jednak należy zaznaczyć, że dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym przez organ administracji publicznej nie powoduje niejako automatycznie nadanie jej uprawnienia do skutecznego popierania skargi, to znaczy że skarga będzie przedmiotem postępowania rozpoznawczego w procesie sądowym. Doktryna, jak i orzecznictwo są zgodne, że ocena legitymacji organizacji społecznej należy do sądu administracyjnego niezależnie od postanowień organów administracji publicznej podjętych w procesie administracyjnym²⁴. W sposób jednoznaczny daje temu wyraz sądownictwo administracyjne w swoich orzeczeniach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 czerwca 2008 roku stwierdził, że „badania legitymacji skargowej Sąd dokonuje niezależnie od kwalifikacji danego podmiotu przez organy administracji (strona, uczestnik) i nie jest związany rozstrzygnięciami w tym zakresie. Oceniając kwestię pozostawania sprawy w zakresie statutowej działalności organizacji, Sąd dokonuje własnych ustaleń i nie jest związany stanowiskiem organu, jakie ten wyraził, wydając postanowienie o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.”²⁵. Niezwiązanie sądu czynnościami organu administracyjnego podjętymi w toku postępowania administracyjnego jest tak dalekie, że nawet brak postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do procesu administracyjnego nie przesądza o niedopuszczalności skargi. Takie stanowisko zajął NSA w swoich orzeczeniach, między innymi w wyroku z 11 marca 2008 roku, w którym stwierdził, że „jeżeli organ administracji nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji

²⁴ Postanowienie NSA z 27 września 2013 roku, II OSK 1005/12, LEX nr 1401373 – Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym daje prawa procesowe wyłącznie w postępowaniu administracyjnym. Nie daje tych praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd administracyjny nie jest związany postanowieniem organu administracji publicznej o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania administracyjnego, a obowiązany jest wykazać związek materialny statutowego celu z przedmiotem sprawy.

²⁵ Wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815. Wyrok WSA z 28 sierpnia 2008 roku, II SA/Po 438/08, LEX nr 499770 – Sąd nie powinien poprzestać na stwierdzeniu formalnego dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym, ale powinien kontrolować, czy za jej udziałem na tym etapie przemawiał też interes społeczny oraz czy w tym interesie wniesiono skargę. Zobacz także wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815.

społecznej, jednakże przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje i postanowienia, fakty te należy uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym²⁶. W tej sytuacji można wykluczyć, że sąd administracyjny uzna za podmiot legitymowany organizację społeczną dopuszczaną do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym wbrew przepisom prawa. Oznacza to, że jeśli nawet organ administracji publicznej dopuścił organizację społeczną do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, to wojewódzki sąd administracyjny może odrzucić jej skargę, jeżeli wedle swej oceny poweźmie przekonanie, że nie zostały spełnione warunki udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym bądź jej udział w tym postępowaniu został wykluczony przez przepis prawa.

Organizacja społeczna może również starać się o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako uczestnika, o którym mowa w art. 33 p.p.s.a. W oparciu o ten przepis uczestnikiem będzie podmiot, który spełni kryteria ustawowe i nie wniesie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Organizacja społeczna może być uczestnikiem postępowania procesowego w każdym wariantcie opisanym przez ustawodawcę, to jest zarówno z mocy prawa (art. 33 § 1 p.p.s.a.), jak i na wniosek (art. 33 § 2 p.p.s.a.). Na podstawie art. 33 p.p.s.a. organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym w dwóch sytuacjach. Pierwsza, gdy występuje ona w procesie ze względu na ochronę swojego interesu prawnego. W tym przypadku udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym ma jedynie znaczenie dla określenia źródła statusu uczestnika postępowania sądowego. Jeżeli organizacja społeczna brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, staje się uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym z mocy ustawy (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Natomiast, gdy organizacja społeczna nie wzięła udziału w postępowaniu administracyjnym, a wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, to wówczas może ona uzyskać status uczestnika w wyniku wydania przez sąd administracyjny na posiedzeniu

²⁶ Wyrok NSA z 11 marca 2008 roku, II OSK 191/07, LEX nr 468727. Wyrok WSA z 19 października 2012 roku, II SA/Wr 516/12, LEX nr 1249212 – Przyjęcie przez organ wniosku o wszczęcie postępowania i wysyłanie do organizacji wszystkich zawiadomień, doręczanie tej organizacji wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień może oznaczać, że organizacja ta została dopuszczona do udziału w postępowaniu.

jawnym dopuszczającego ją orzeczenia (art. 33 § 2 p.p.s.a.)²⁷. Druga sytuacja pozwala organizacji społecznej wziąć udział w postępowaniu sądowym jako uczestnik w sprawach innych osób (art. 33 § 2 p.p.s.a.). W obu wariantach wskazanych w art. 33 § 2 p.p.s.a. organizacja społeczna ma obowiązek złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zainteresowany podmiot może go złożyć w każdym czasie, dopóki postępowanie sądowoadministracyjne nie zostanie zakończone. Wniosek powinien spełniać wymagania, o których mowa w art. 46 i 47 p.p.s.a. Organizacja społeczna powinna w nim wykazać, że spełnia rygory wynikające z art. 33 § 2 p.p.s.a., to jest przedstawić argumenty i dowody, że postępowanie sądowe dotyczy jej interesu prawnego, a w przypadku występowania w sprawach dotyczących innych osób, powinna wykazać, że takie działanie znajduje podstawę w treści statutu.

Sąd administracyjny, realizując przepis art. 33 § 2 p.p.s.a., powinien wziąć pod uwagę także przypadki, w których ustawodawca wyłączył możliwość stosowania przepisu art. 31 k.p.a. Otóż NSA w postanowieniu z 29 lutego 2008 roku stwierdził, że „w sprawach dotyczących pozwoleń na budowę organizacja społeczna nie może być dopuszczona do postępowania sądowoadministracyjnego w charakterze uczestnika postępowania na podstawie 33 § 2 p.p.s.a. Skoro bowiem nie może ona wziąć udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym tego przedmiotu, gdyż przepis art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego wyłączył w tym postępowaniu stosowanie zasady z art. 31 k.p.a., to tym samym nie może ona przystąpić do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, dotyczącym pozwolenia na budowę na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a.”²⁸.

Organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym także jako organ administracji publicznej, której działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania poddane zostało kontroli sądu administracyjnego. W p.p.s.a. nie zdefiniowano pojęcia organu administracji publicznej. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowym opowiedziano się za przyjęciem kryterium przedmiotowego do wyznaczenia zakresu podmiotowego organu. Otóż na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organem będzie każdy podmiot wykonujący administrację publiczną. Tym samym do tej grupy podmiotów postępowania sądowego należy zaliczyć nie tylko organy administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, ale także

²⁷ Postanowienie NSA z 30 maja 2012 roku, II GZ 176/12, LEX nr 1164469 – Rozstrzygnięcie o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu osoby, która złożyła wniosek na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., następuje na posiedzeniu jawnym.

²⁸ Postanowienie NSA z 29 lutego 2008 roku, II OZ 84/08, LEX nr 535084.

inne organy państwowe, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne, w tym organizacje społeczne powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do wydawania aktów i podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. „W rezultacie powyższego organizowaniem praktycznej realizacji zadań państwa, stanowiącym istotę władzy wykonawczej, zajmuje się zróżnicowana wewnętrznie kategoria organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. W ujęciu tym, a więc przy uwzględnieniu zadań, które określona jednostka organizacyjna realizuje, a nie jej miejsca w strukturze aparatu państwowego lub szerzej w strukturze organizacyjnej społeczeństwa, przez pojęcie organu administracji publicznej należy rozumieć każdy organ państwa i każdą inną (samorządową, społeczną) jednostkę organizacyjną, która chociażby incydentalnie realizuje zadania administracji publicznej”²⁹.

Organizacja społeczna jest jedynym podmiotem, który w procesie sądowno-administracyjnym może występować zarówno jako skarżący, strona przeciwna lub uczestnik postępowania. Naturalnie z zastrzeżeniem, że w każdej z tych ról organizacja społeczna może występować w odrębnych postępowaniach, nigdy w tej samej sprawie. P.p.s.a. nie jest jedynym czynnikiem kształtującym pozycję organizacji społecznej w procesie sądowno-administracyjnym. Można stwierdzić, że przepisy p.p.s.a. regulujące ową pozycję organizacji społecznej są konsekwencją tego, co wynika z przepisów normujących procedury administracyjne oraz kompetencje i zadania podmiotów społecznych zawarte w prawie administracyjnym materialnym i ustrojowym.

Literatura

- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PWN, Warszawa 1997.
- Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.
- Borkowski J., Jendroška J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1985.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.

²⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysia-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowno-administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 49.

- Górecki P., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjnego jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, w: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „*Studia Erasmiانا Wratislaviensia*” 2010, z. 4.
- Jaworska-Dębska B., *Pozycja organizacji społecznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 1980, nr 11.
- „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 1997, nr 1, poz. 20.
- „*Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Administracyjna Pracy*” 1994, nr 1, poz. 3.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysia-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

Akty prawne

- Ustawa z 10 lipca 1985 roku o przedsiębiorstwach mieszanych (DzU z 1985 roku, nr 32, poz. 142).
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (DzU z 2001 roku, nr 79, poz. 855).
- Ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 1995 roku, 74, poz. 368).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 roku, poz. 1232), art. 3 pkt 16 „organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2012 roku, nr 270).
- Ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2007 roku, nr 50, poz. 331).
- Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 roku, poz. 1235).

Orzeczenia

- Postanowienie NSA z 29 lutego 2008 roku, II OZ 84/08, LEX nr 535084.
- Postanowienie NSA z 13 czerwca 2008 roku, II OZ 594/08, LEX nr 493604.

- Postanowienie NSA z 4 października 2011 roku, II OSK 1959/11, LEX nr 965207.
Postanowienie NSA z 30 maja 2012 roku, II GZ 176/12, LEX nr 1164469.
Postanowienie NSA z 4 lipca 2013 roku, II OSK 1588/13, LEX nr 1346311.
Postanowienie NSA z 27 września 2013 roku, II OSK 1005/12, LEX nr 1401373.
Postanowienie NSA z 23 stycznia 2014 roku, II OSK 2004/12, LEX nr 1452839.
Postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2005 roku, VI SA/Wa 110/05, LEX nr 192908.
Wyrok NSA z 15 marca 2007, II OSK 461/06, LEX nr 339469.
Wyrok NSA z 11 marca 2008 roku, II OSK 191/07, LEX nr 468727.
Wyrok NSA z 20 marca 2008 roku, II OSK 265/07, LEX nr 468730.
Wyrok NSA z 18 lutego 2014 roku, II OSK 2099/12, LEX nr 1497905.
Wyrok WSA z 11 czerwca 2008 roku, II SA/Po 351/08, LEX nr 499815.
Wyrok WSA z 28 sierpnia 2008 roku, II SA/Po 438/08, LEX nr 499770.
Wyrok WSA z 19 października 2012 roku, II SA/Wr 516/12, LEX nr 1249212.
Wyrok WSA z 14 lutego 2014 roku, IV SA/Wa 2032/13, LEX nr 1460983.

THE ROLES OF SOCIAL ORGANISATIONS IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Summary

The social organization is an entity which exists in all types of proceedings that can occur in Polish Law system. It can be found in criminal, civil, judicial-administrative and administrative proceedings.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: judicial administrative proceedings, social organization

Marek Suchanek*

Uniwersytet Szczeciński

PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Streszczenie

Korupcja jest zjawiskiem nagannym i powoduje wiele zagrożeń dla różnych dziedzin życia społecznego. Trzeba z nią walczyć i podejmować działania zwalczające przyczyny i uniemożliwiające istnienie korupcji zwłaszcza w instytucji powołanej, by dbać o dobro obywateli, czyli samorządzie terytorialnym. Szeroko opisane zostały skutki praktyk korupcyjnych. To właśnie z uwagi na te zagrożenia należy zajmować się problemem korupcji i szukać bardziej skutecznych metod przeciwdziałania temu zjawisku na poziomie samorządu terytorialnego. Społeczeństwo lokalne często uznaje, iż korupcja jest po prostu częścią rzeczywistości, w jakiej żyje i brak mu wiary w skuteczne instrumenty i metody walki z tym zjawiskiem. W tym kontekście szczególne znaczenie ma prawidłowo funkcjonujący system prawny. To jednak nie wszystko, gdyż pojęcie działalności antykorupcyjnej nie jest tożsame z pojęciem antykorupcyjnych uregulowań prawnych. Obejmuje ono swym zakresem także inne metody przeciwdziałania korupcji, takie jak organizacja urzędów samorządowych, promocja wzorców etycznych oraz programy wspomagające aktywizację społeczności lokalnych

Słowa kluczowe: korupcja, samorząd terytorialny, prawne i etyczne działania antykorupcyjne

* dr hab. Marek Suchanek prof. US – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim. E-mail: marek.suchanek@univ.szczecin.pl.

Wprowadzenie

Zjawisko korupcji znane jest na całym świecie. Łapówki i ustawione przetargi podważają sprawiedliwość i rozwój gospodarczy, niszczą zaufanie społeczeństwa do samorządów i ich liderów. Opierając się na opinii ekspertów z całego świata, Indeks Percepcji Korupcji publikowany przez Transparency International mierzy postrzegany poziom korupcji w sektorze publicznym. Polska nigdy nie była w tej dziedzinie chwalebny wyjątkiem, ale nie należała też do czołówki światowej. To właśnie nasilenie tego zjawiska jest jedną z istotnych przyczyn rosnącego rozczarowania funkcjonowaniem III Rzeczypospolitej. Działalność restytuowanych w 1990 roku samorządów gminnych okazała się sukcesem, który mógłby być jeszcze okazalszy, gdyby udało się ograniczyć plagę korupcji. Korupcja na tym poziomie władzy jest bowiem tym bardziej groźna, że dotyczy instytucji najbliższej obywatelom, instytucji będącej podstawą demokratycznego ustroju, w ramach której powinny kształtować się wzorce aktywności obywatelskiej. Wysoki poziom korupcji na tym poziomie prowadzić więc może do niezwykle groźnych konsekwencji, łącznie z zakwestionowaniem samej idei samorządności i demokracji. To właśnie z uwagi na te zagrożenia korupcja na poziomie samorządu terytorialnego jest tak niebezpieczna.

Niniejszy artykuł ma na celu wyjaśnienie istoty zjawiska korupcji, jej przyczyn i konsekwencji oraz tego, czy i w jakim stopniu realizowane w samorządzie terytorialnym działania antykorupcyjne są kompletne i wystarczające.

Korupcja – definicje, formy, konsekwencje

Zjawisko korupcji istnieje od wieków. Już starożytni zjawisko to zauważyli i poddali refleksji; kwestię tę poruszał między innymi Platon i po nim wielu innych. Z Rzymu cesarów pochodzi aktualna do dziś sentencja „daję, abym dostał”. Paranie się owym procederem uznawane jest za drugi (po najstarszym) zawód świata. Według zapisów historycznych pokusie zysku korupcyjnego ulegali już sędziowie w Babilonie i Egipcie¹. Najstarszy zaś dokument będący dowodem występowania korupcji pochodzi z Asyrii sprzed blisko 5400 lat². Łacińskie pochodzenie słowa korupcja wskazuje także na odległą genezę tego problemu. Istota tego pojęcia do dziś jest taka sama, a zmianie ulegają jedynie formy prze-

¹ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 47.

² www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf (9.05.2015).

stępstw korupcyjnych. Według E. Hankinsa do podstawowych warunków sprzyjających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się korupcji należy zaliczyć:

- a) powstanie dobra wspólnego wymagającego podziału;
- b) przekazanie uprawnień do podziału tego dobra konkretnym osobom akceptowanym dobrowolnie lub pod przymusem;
- c) powstanie systemu dzielenia, wymiany i obiegu dóbr, który uważany jest przez społeczność za słuszny lub uznawany jako nakaz, ale który nie jest obwarowany tak silnymi sankcjami, by się nie opłacało złamać ich dla uzyskania indywidualnych korzyści³.

Warunki te można skorelować z kolejnymi etapami historycznego procesu rozwoju społeczeństw. Przekazanie uprawnień do podziału dóbr konkretnym osobom jest warunkiem koniecznym pojawienia się i rozprzestrzenienia zjawiska korupcji. Dopiero bowiem pojawienie się warstwy urzędniczej rozporządzającej nie swoim majątkiem spowodowało rozkwit praktyk korupcyjnych. Korupcja nie jest więc także, jak sądzi się czasami, przejawem „kultury” niektórych, zwykle rozwijających się krajów⁴. Zjawisko to występuje we wszystkich społecznościach, we wszystkich państwach istnieje też ustawodawstwo antykorupcyjne. Wszędzie także podnoszą się społeczne głosy krytykujące korupcję. Różne języki zawierają terminy określające zachowania korupcyjne jako niewłaściwe, na przykład w języku chińskim *daczi dahe* oznacza ucztowanie na koszt publiczny⁵.

W języku polskim słowo „korupcja” pierwotnie oznaczało psucie się, gnicie, rozkład moralny. Z biegiem czasu włączono w jego zakres łapownictwo jako jeden z przejawów i przyczynę takiego stanu⁶. Istnieje wiele definicji korupcji; większość z nich podkreśla sprzeniewierzenie się zasadzie separacji roli publicznej od życia prywatnego przez osobę pełniącą urząd publiczny.

O korupcji możemy mówić w dwóch jej najważniejszych wymiarach: etycznym i prawnym. Z etycznego punktu widzenia korupcja wiąże się z demoralizacją w strefie władzy publicznej i w stosunku społeczeństwa do władzy. Z kolei korupcja w aspekcie prawnym oznacza przede wszystkim nielegalność określonych zachowań. Jest to pojęcie o dość szerokim znaczeniu, obejmuje zachowania,

³ E. Hankiss, dz.cyt., s. 55.

⁴ J. Pope, *Rzetelność życia publicznego – metody zapobiegania korupcji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 39–40.

⁵ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000, s. 13.

⁶ O. Górniok, *Próba zdefiniowania pojęcia korupcja*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, NIK, Warszawa 2000.

które są przestępstwami, wykroczeniami, łamaniem procedur administracyjnych, czy zachowania sprzeczne z zasadami etyki – „moralna korupcja”.

Polskie prawodawstwo dysponuje wieloma normami nazywanymi powszechnie antykorupcyjnymi, ale nie ma jasno sformułowanej definicji korupcji. Uchwalona 4 listopada 1999 roku Cywilnoprawna konwencja o korupcji⁷ wprowadziła pojęcie korupcji do języka prawnego, wskazując, że korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypaczają prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Korupcję definiuje również art. 1 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku. W świetle tego przepisu korupcja to obcywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej⁸.

Nie ma jednego rozumienia pojęcia korupcji. W piśmiennictwie bowiem nie należy do odosobnionych pogląd, zgodnie z którym pojęcie korupcji nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania korzyści, a określenie skorumpowanego nie ogranicza się do osoby przyjmującej te korzyści⁹ (ust. 3 niezgodny z Konstytucją RP – wyrok TK, DzU z 2009 roku, nr 105, poz. 880; stracił moc z 3 lipca 2010 roku).

Korupcja to nie tylko „naruszenie systemu reguł” bądź „naruszenie określonego porządku”, ale także spowodowanie choćby zagrożenia dla zaufania do organów publicznych i osób sprawujących w nich funkcje. Oczywiście wydawałoby się, iż termin „korupcja” sam w sobie zakłada współdziałanie przynajmniej dwóch podmiotów. Tymczasem nie zawsze tak jest, bo korupcją jest na przykład

⁷ Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 roku (DzU z 2004 roku, nr 244, poz. 2443).

⁸ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku, nr 104, poz. 708 ze zm.).

⁹ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 21.

zaniechanie obowiązków, niewłaściwe użytkowanie służbowego mienia czy defraudacja powierzonych środków, które to niekoniecznie muszą być czynami popełnionymi w porozumieniu z kimś drugim.

Reasumując, w najszerszym ujęciu za korupcję uważa się zachowania lub zaniechania o następujących cechach: utajone, przynoszące określone korzyści (nie tylko finansowe), naruszające system reguł, za który podmiot naruszający jest odpowiedzialny, w tym powodujące choćby zagrożenie wobec zaufania dla organów publicznych oraz osób sprawujących w nich funkcje. Jedno, co łączy wszystkie definicje, to wyraźne podkreślenie negatywnych, niezgodnych z normami prawnymi, społecznymi i regułami ekonomicznymi działań.

Korupcja jako patologia władzy jest zjawiskiem wielowymiarowym i złożonym, przybierającym różne formy w zależności od kontekstu politycznego, ekonomicznego i społecznego. Za pierwszą formę korupcji należy uznać korupcję urzędniczą – a więc praktykę, w ramach której urzędnicy pobierają haracz od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych. Na ten typ korupcji składają się akty sprzedajności rozumianej jako przyjmowanie lub żądanie korzyści w związku z pełnionymi funkcjami oraz przekupstwa, czyli wręczanie lub obiecywanie takich korzyści. Stroną w tym procederze, sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących zadania oficjalne, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny. Tego rodzaju korupcji ściśle sprzyja skłonność procedur administracyjnych do generowania i podtrzymywania sztucznych ograniczeń w uprawnieniach stron, utajnianie istotnych fragmentów toku postępowania oraz skomplikowane prezentowanie uprawnień. Można stwierdzić, że zgodnie z charakterem korupcji mechanizm ten jest napędzany przez postępowanie administracyjne zawierające elementy dysfunkcyjne. Elementy te wynikać mogą zarówno z obowiązującego stanu prawnego, jak i z podejścia urzędników do świadczonych przez nich usług publicznych.

Drugą formą korupcji jest korupcja komercyjna, inaczej gospodarcza. Polega ona na inicjowanym przez przedsiębiorców przekupstwie urzędników w celu zapewnienia sobie wyjątkowo korzystnych warunków działania. Jej sprawcą może być osoba pełniąca funkcje w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mająca racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki. Czynność sprawcy polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce

szkodę, czyn nieuczciwej konkurencji, niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi, świadczenia¹⁰.

Trzecią często występującą formą korupcji jest korupcja polityczna. W przeszłości oznaczała korumpowanie wyników wyborów, a więc przekupywanie wpływowych ludzi tytułami, korzystnymi kontraktami lub stanowiskami publicznymi w celu zapewnienia sobie władzy. Współczesną jej postacią jest charakterystyczne dla stanowisk kadencyjnych zapewnienie sobie wpływów i korzyści poprzez finansowanie partii oraz praktyka uprzywilejowanego traktowania niektórych podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia sobie w nich intratnego stanowiska po upływie kadencji. Niebezpieczną konsekwencją szerzenia się tego rodzaju korupcji jest ścisłe powiązanie między systemami gospodarki, administracji i polityki.

Jeszcze nie tak dawno korupcję odnoszono tylko do prawnokarnej definicji przestępstwa łapownictwa biernego (Kodeks karny) oraz przestępstwa łapownictwa czynnego. Formy korupcji wynikające z prawa karnego to: sprzedajność – inaczej łapownictwo bierne, przekupstwo – określane mianem łapownictwa czynnego, płatna protekcja¹¹. Odejście od tej definicji i wyznaczenie pewnego standardu zgodnego z tendencjami światowymi spowodowało uwzględnienie systemowego charakteru omawianego zjawiska i zmianę jego form. W ten sposób korupcją stało się to, co wcześniej nią nie było. „Powszechnie znane formy korupcji to przekupstwo i łapownictwo występujące wtedy, gdy chce się uzyskać pozytywną dla siebie decyzję związaną przeważnie z korzyścią materialną uzupełnioną o przypadki, kiedy chodzi o innego rodzaju korzyść, niekoniecznie materialną (...). Dawca łapówki jest przekonany, że bez niej nie otrzyma pożądanego decyzji lub jej nie dostanie tak szybko, jakby tego pragnął. Danie łapówki nie doszłoby do skutku, gdyby nie było pewności, że biorca łapówkę weźmie. Wzięcie łapówki (pomijając względy etyczne) wiąże się jednak z jakimś ryzykiem, a zatem musi ona pozostawać w korzystnej relacji do uzyskanej przez dawcę korzyści, by biorca zaryzykował jej wzięcie”¹². Nie ma wątpliwości, że korupcja jest w większości przypadków efektem nadużywania stanowiska lub funkcji przez osoby publiczne i to stanowi najbardziej znaczący problem – nie tylko etyczny, ale również ekonomiczny i społeczny, gdyż łapownictwo godzi

¹⁰ Tamże, s. 43.

¹¹ Tamże, s. 32.

¹² Cz. Trepner, S. Kałużny, *Etyka i zmiana prawa mogą zminimalizować korupcję*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 15–16, s. 15.

w zasadę bezstronności i jednakowego traktowania obywateli w sferze publicznej, a to niewątpliwie oznacza pogwałcenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego¹³.

Korupcja jest widocznym przejawem dysfunkcjonalności państwa. Występowanie korupcji na szeroką skalę w danym państwie świadczy o jego nieprawidłowym funkcjonowaniu oraz o tym, że jego instytucje nie spełniają dobrze swoich zadań, a opinia publiczna nie jest w stanie ich kontrolować. W „normalnych warunkach”, czyli gdy obowiązujący system reguł uważa się za pożądany i korzystny, koszty korupcji ponoszone są na wielu płaszczyznach życia społecznego. Efektem wysokiego poziomu korupcji jest redukcja mobilności społecznej. Struktura społeczna ulega skostnieniu, do władzy dochodzą nie osoby inteligentniejsze, lepiej przygotowane, ale lepiej usytuowane. To z kolei powoduje zajmowanie stanowisk przez osoby nieposiadające najwyższych kwalifikacji, co niekorzystnie odbija się na funkcjonowaniu i perspektywach rozwoju całego społeczeństwa i w konsekwencji jeszcze bardziej podnosi poziom korupcji. Jak dowodzą wyniki badań Banku Światowego: „Im niższa jakość mianowań, tym wyższy poziom korupcji”¹⁴.

Korupcja obniża zaufanie do systemu prawnego. W aktach prawnych celowo stosowane są nieprecyzyjne terminy – poddające się różnorodnym interpretacjom, tworzone są luki prawne, zwiększa się stopień arbitralności decyzji. Kompromitowane są wartości i idee, na których opiera się cały system prawny, na przykład idea konkurencyjności czy równości wobec prawa.

W dziedzinie polityki korupcja podaje w wątpliwość demokrację i dobre zarządzanie przez naruszanie procesów formalnych. Można stwierdzić, że na skutek korupcji zmniejsza się zdolność jednostek samorządowych do podejmowania działań zgodnie z procedurami, a urzędnicy są zatrudniani i awansują bez uwzględniania ich sprawności. Jednocześnie zostają naruszone takie wartości demokratyczne, jak zaufanie i tolerancja.

Konsekwencje korupcji da się również odczuć w sferze ekonomicznej, gdzie łapówki powodują wzrost kosztów produkcji i inwestycji. Urzędnicy mogą zwiększać techniczną złożoność projektów publicznych, żeby ukryć takie układy i w ten sposób jeszcze głębiej zakłócają przebieg inwestycji.

¹³ M. Łajtar, *Korupcja to nie tylko łapownictwo*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 30, s. 24.

¹⁴ H. Sutch, *Polska perspektywa. Specyfikacja korupcji w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu*, w: *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, red. M. Michalska, K. Olechowska, BBŚWP, Warszawa 2000, s. 23.

Zjawisko korupcji ma także inne negatywne konsekwencje dla funkcjonowania administracji publicznej, co wpływa na pogorszenie jakości życia społeczeństw. Według badań statystycznych korupcja zwiększa nierówności społeczne oraz przyczynia się do zwiększania biedy w społeczeństwie. W wyniku łapownictwa zmniejszają się wydatki publiczne na edukację i służbę zdrowia¹⁵. Korupcja prowadzi do marnotrawienia środków publicznych, pozbawia obywateli poczucia bezpieczeństwa, że chroni ich czytelne i przejrzyste prawo. Zjawisko to ma negatywne skutki etyczne oraz ekonomiczne dla państwa.

Korupcja w samorządzie terytorialnym – zagrożenia, przyczyny, przeciwdziałanie

W samorządzie spotykamy się z różnymi przejawami korupcji. W dużej mierze są one rezultatem odzyskania przez społeczeństwo wolności i podmiotowości, kształtowania się wolnego rynku, wielopartyjnego systemu politycznego. Zdarzają się przypadki, które najogólniej określić można jako sprzedajność urzędniczą, płatną protekcję, oszustwo, nadużycie władzy oraz konflikt interesów.

Władze samorządowe są zwykle bardziej skorumpowane niż centralne – częściej na tym poziomie są łamane procedury zamówień publicznych, nagminnie lekceważone są oczywiste przypadki konfliktu interesów. W świadomości mieszkańców samorządu terytorialnego – gminy – istnieje zazwyczaj nieufność wobec urzędników. Spowodowane to jest przekonaniem panującym wśród małych społeczności, że urzędnicy dużo zarabiają, a do tego źle pracują i szerzy się wśród nich korupcja. Często poczucie zagrożenia korupcją wynika nie z własnych doświadczeń, lecz z sugestii otoczenia, gdyż w środowisku lokalnym to znajomi są źródłem informacji o tym, że by załatwić swoje sprawy należy zaoferować urzędnikowi dodatkowe korzyści.

Na poziomie samorządu terytorialnego mamy do czynienia z dwoma grupami osób mogących zaoferować swe decyzje w zamian za korzyści korupcyjne: politykami, czyli radnymi, wójtami, burmistrzami i prezydentami miast, oraz urzędnikami administracyjnymi. Czyny popełniane przez członków tych grup mają nieco inny charakter i inne są też ich następstwa. Wynika to pośrednio z odmiennego charakteru decyzji podejmowanych przez polityków i urzędników. Decyzje polityków samorządowych adresowane są do znacznie szerszego grona

¹⁵ *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Scholar, Warszawa 2006, s. 22.

adresatów niż decyzje urzędników administracyjnych, mają też z reguły znacznie poważniejsze skutki społeczne. Wydaje się, że czyny korupcyjne urzędników przynoszą w przeważającej większości korzyści im samym, a w przypadku polityków mogą one często przynosić korzyści szerszym grupom ludzi, na przykład partiom politycznym, do których należą. Jasne wydaje się więc, iż odpowiedzialność polityków powinna być znacznie szersza niż urzędników. Paradoksalnie, mimo wszystko większą odpowiedzialność można wyciągnąć wobec urzędnika niż radnego¹⁶.

W przypadku administracji jako przyczynę korupcji wskazać można nieprawidłowości w zakresie kontroli oraz nadzoru organów wyższego stopnia nad działaniami organów administracji, nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej oraz braki w wiedzy i wykształceniu pracowników urzędów czy też zagadnienie wynagrodzeń w administracji, których niski poziom w porównaniu z pracownikami sfery prywatnej może być czynnikiem sprzyjającym zjawiskom nieakceptowanym społecznie. Do czynników ułatwiających zachowania korupcyjne należy zaliczyć: niejasne przepisy prawne, skomplikowane procedury, funkcjonujący system koncesji, pozwoleń i licencji. Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności instytucji publicznych oraz publicznych podmiotów gospodarczych to: nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolność w podejmowaniu decyzji, słabość kontroli wewnętrznej, nierówność w dostępie do informacji, brak osobistej odpowiedzialności. Za najważniejszą przyczynę korupcji uważa się jednak obniżenie kryteriów moralności publicznej. Gdyby panowała duża moralność, nie byłoby korupcji, ponieważ biorca nie żądałby łapówki, a dawca nie miałby potrzeby jej wręczać¹⁷. Wydaje się jednak, iż najistotniejsza przyczyna patologii w administracji leży poza nią i stanowi pierwotny czynnik sprawczy niepożądanych społecznie działań administracji. Ową pierwotną przyczyną powstawania patologii jest tak zwana zła legislacja obejmująca źródła prawa będące podstawą działań administracji. Polega ona między innymi na tworzeniu aktów prawnych wzajemnie sprzecznych lub zawierających błędy merytoryczne, językowe czy też logiczne, czyli sporządzaniu ich wbrew zasadom legislacji¹⁸.

¹⁶ B. Kurdycka, *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kurdycka, M. Dębski, Municipium, Warszawa 2000, s. 81.

¹⁷ Cz. Trepner, S. Kałużny, dz.cyt., s. 15.

¹⁸ *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 32.

Działania antykorupcyjne powinny być realizowane zarówno na poziomie profilaktyki, represji, jak i edukacji. Profilaktyką będzie odpowiednia organizacja struktur, co będzie przeciwdziałać możliwości zachowań korupcyjnych. Działania represyjne mają na celu spowodowanie, że praktyki korupcyjne będą rygorystycznie karane i kosztowne, a co za tym idzie – nieopłacalne. Aby to osiągnąć, należy stworzyć skuteczne prawne unormowania antykorupcyjne, które będą efektywnie realizowane. Edukacja, która także może być uznana za profilaktykę, ma natomiast służyć propagowaniu norm i wartości sprzyjających uczciwości. Powinna być ona skierowana do ogółu społeczeństwa oraz do konkretnych grup zawodowych. Warunkiem skutecznych działań antykorupcyjnych w administracji wydaje się klarowne określenie kategorii zachowań niezgodnych z prawem oraz sprzyjających rozwojowi korupcji. Odpowiednie regulacje w tej mierze powinny zaistnieć na gruncie prawa. Podstawowe funkcje, jakie ma do spełnienia prawo, to: stabilizacja, przewidywalność oraz ograniczenie dowolności zachowań odnoszących się zarówno do egzekucji norm prawnych, jak i do postępowania zgodnie z nimi adresatów regulacji. Spełniając te funkcje, przepisy prawa służą dobru wspólnemu – dobru wspólnemu takiej szczególnej organizacji, jaką jest społeczeństwo zorganizowane w państwo¹⁹.

Przepisy o charakterze antykorupcyjnym obejmują bardzo szeroką problematykę. Mieszczą się w niej przestępczość korupcyjna, zagadnienia związane z konfliktem interesów, nepotyzmem, kontrolą pochodzenia majątków osób pełniących funkcje publiczne, handel wpływami, w tym finansowanie działalności politycznej, oraz zasady prowadzenia działalności lobbingowej, gospodarowanie środkami publicznymi i w końcu zapewnienie przejrzystości życia publicznego²⁰.

Walka z korupcją wymaga ograniczeń. A ograniczenia te płytko lub głęboko naruszają system demokracji. Naruszają go przez dodatkowe obciążenia, których zgodność z Konstytucją nie zawsze jest ewidentna. „Zjawisko korupcji można zwalczać wieloma sposobami układającymi się w kilka podstawowych grup przedsięwzięć obejmujących zwłaszcza: dobór kadry opartej na kryteriach wykształcenia, fachowości, rzetelności uczciwości, znaczne ograniczenie pierwiastka partyjności, funkcjonowanie służby cywilnej w administracji państwowej i rządowej oraz podobnej służby w administracji samorządowej; stałe szkolenie kadry obejmujące zwłaszcza moralne problemy funkcjonowania admi-

¹⁹ Tamże, s. 58.

²⁰ *Przejrzysty samorząd...*, s. 55.

nistracji, ekspozycję wartości etycznych w administracji różnych państw, wiedzę o odpowiedzialności, wymianę praktyki i doświadczeń z innymi administracjami; zwiększenie kontroli pracowników przez wprowadzenie ocen grupowych czy wieloosobowych, wymianę pracowników w zakresie czynności czasowych, powtarzalnych, którym wymiana ludzi nie szkodzi, wprowadzenie szersze monitoringu rejestrującego przemieszczanie rzeczy, poszerzenie kontroli społecznej (...); mocne zrygoryzowanie przedsięwzięć w dziedzinach, w których korupcja szczególnie mocno się osadza: jak na przykład w sferze prywatyzacji gospodarki, zamówień publicznych²¹.

Kluczowymi regulacjami prawnymi zawierającymi normy antykorupcyjne są tak zwane ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku, o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku oraz o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku. W niniejszych aktach prawnych znajdujemy rozwinięcie konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Aktem prawnym o dużym znaczeniu w kwestii zwalczania korupcji jest Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku²². W rozdziale XXIX niniejszego kodeksu wyróżnione zostały przestępstwa przeciw działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Przestępstwa te określone zostały jako czyny popełniane przez funkcjonariuszy publicznych oraz skierowane przeciw tym funkcjonariuszom i instytucjom.

Kolejnym aktem ustawowym o antykorupcyjnym charakterze jest ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²³. Regulacje zawarte w tym akcie mają na celu zapobieganie konfliktowi interesów wynikającemu z równoczesnego sprawowania stanowisk we władzach samorządowych i prowadzenia działalności gospodarczej, a więc wykorzystywania władzy samorządowej do wspierania swych prywatnych przedsięwzięć, jak i ochronę zaufania do instytucji samorządowych.

Aktem prawnym w sposób szczegółowy regulującym zatrudnienie pracowników samorządowych jest ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listo-

²¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 281–282.

²² Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 88, poz. 533 ze zm.).

²³ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 106, poz. 679 ze zm.).

pada 2008 roku²⁴. Najistotniejszym zapisem z punktu widzenia walki z korupcją jest art. 30 ust.1 niniejszej ustawy w brzmieniu: „Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”²⁵. Ponadto przepisy antykorupcyjne znaleźć można w: ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów oraz sejmików województw, ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych czy Kodeksie postępowania administracyjnego.

W walce z korupcją znaczące są przepisy ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁶. Przepisy tej ustawy powołują służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne – do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Zadania CBA wymienione zostały w art. 2 ustawy. W granicach tych zadań funkcjonariusze CBA wykonują: czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw, ich rozpoznawania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw; czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa; czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa²⁷.

Program zwalczania korupcji w Polsce ujęty został w Strategii antykorupcyjnej przyjętej przez polski rząd 17 września 2002 roku. W 2009 roku zakończona została realizacja II etapu Programu zwalczania korupcji – Strategii

²⁴ Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 roku (DzU z 2008 roku, nr 223, poz. 1458).

²⁵ Tamże, art. 30 ust. 1.

²⁶ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku nr 104, poz. 708 ze zm.).

²⁷ D. Adamczyk, *Kontrola Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2006, nr 17, s. 11.

antykorupcyjna, a 23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*. 27 października 2014 roku w „Monitorze Polskim” opublikowane zostało zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z 22 października 2014 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”²⁸. Strategia ta oparta została na trzech założeniach, a mianowicie: uporządkowanie przepisów prawa, aby tworzyły jasny, klarowny, niepozostawiający wątpliwości system umożliwiający swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożenie zmian organizacyjnych usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm; uczestnictwo i współpraca wszystkich: polityków, urzędników i obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów z drugiej strony; podjęcie działań nakierowanych na zmianę klimatu społecznego panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie. Szczególny nacisk w omawianej strategii został położony na przejrzystość procedur administracyjnych – eliminowanie nadmiernej uznaniowości decyzji urzędniczych.

Antykorupcja a pracownicy samorządowi

Korupcja w urzędach jest ograniczana w Polsce między innymi poprzez: zakaz kumulacji stanowisk, zakaz podejmowania działalności dodatkowej przez urzędników, sprecyzowane zasady podejmowania decyzji uznaniowych, optymalizowanie struktur organizacyjnych służb publicznych i uproszczenie procedur podejmowania decyzji²⁹. Jednym z instrumentów służących marginalizacji tego niepożądanego zjawiska są rozwiązania prawne o wyraźnie antykorupcyjnym charakterze, dotyczące pracowników samorządowych³⁰. Status pracownika samorządowego zgodnie z art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych posiadają pracownicy zatrudnieni w urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędzie gminy, jej jednost-

²⁸ „Monitor Polski” z 27 października 2014 roku, poz. 954.

²⁹ Z. Knecht, dz.cyt., s. 70.

³⁰ E. Góral, *Ograniczenia antykorupcyjne pracowników samorządowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 398, s. 89.

kach pomocniczych oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych. Urzędnicy państwowi i samorządowi, a także inne osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych są funkcjonariuszami publicznymi. To oznacza, że podlegają odpowiedzialności karnej między innymi za przyjmowanie korzyści osobistych lub majątkowych w zamian za załatwienie sprawy albo nieegzekwowanie obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Od 1 lipca 2003 roku, czyli od chwili nowelizacji art. 115 Kodeksu karnego, nie ma wątpliwości, że nie tylko funkcjonariusz publiczny, ale także osoba pełniąca funkcję publiczną podlega odpowiedzialności karnej.

Najlepszą metodą zwalczania korupcji jest likwidacja sytuacji, które sprzyjałyby takim zachowaniom. Przepisy prawa przewidują szereg uregulowań mających na celu stworzenie gwarancji dla należytego, bezstronnego i sumiennego sprawowania funkcji publicznych, a jednocześnie zmierzających do przeciwdziałania korupcji. W świetle art. 28 w związku z art. 24e ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wójt i jego zastępcy nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców. W celu wyeliminowania sytuacji sprzyjających wykorzystywaniu zajmowanego stanowiska lub piastowanej funkcji dla osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści w ustawie o pracownikach samorządowych zawarto rozwiązania prawne służące realizacji tego zamierzenia³¹. Wśród pracowników samorządowych pracujących w jednym urzędzie nie mogą istnieć powiązania rodzinne. Zgodnie z art. 26 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej³². Zakaz wynikający z art. 26 tej ustawy ma zastosowanie bez względu na rodzaj spraw załatwianych przez podległego pracownika. Przepis ten nie pozwala na powstanie możliwości, nawet okresowej, bezpośredniej podległości służbowej między małżonkami i innymi osobami zgodnie z wymienionym wyżej artykułem.

Kolejne rozwiązanie o charakterze antykorupcyjnym zostało sformułowane przez ustawodawcę w art. 24.1 ust. 2 pkt. 2 przywołanej ustawy. Stosownie do jego postanowień, pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć,

³¹ Tamże, s. 91.

³² Artykuł 26 ustawy o pracownikach samorządowych, dz.cyt.

które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność³³. Pod względem podmiotowym artykułem tym objęto wszystkich pracowników samorządowych bez względu na sposób nawiązania stosunku pracy czy też rodzaj wykonywanych obowiązków. Od strony przedmiotowej zakaz powinien być rozumiany jako konieczność powstrzymania się od wszelkiej aktywności sprzecznej z obowiązkami pracowniczymi albo mogącej wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

Pracowników samorządowych dotyczą także unormowania o charakterze antykorupcyjnym zawarte w ustawach ustrojowych. Zgodnie z treścią art. 24b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy³⁴. Kolejny zakaz dotyczący pracowników samorządowych zawarty został w art. 27 wymienionej wyżej ustawy, zgodnie z którym zabrania się łączyć funkcji wójta oraz jego zastępcy z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, oraz zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Celem tego unormowania jest uniknięcie konfliktu interesów i zależności pomiędzy administracją samorządową a rządową i sprawowaniem mandatu. Analogiczne regulacje przyjęte zostały w art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym³⁵. Artykuł 24m ustawy o samorządzie gminnym ma charakter typowo antykorupcyjny, gdyż wprowadza on ustanowiony wobec pracowników samorządowych zakaz przyjmowania jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść. Zakaz ten zachowuje swoją aktualność w czasie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia, jak również w okresie 3 lat po ich ustaniu³⁶.

Obowiązkiem dotyczącym pewnej kategorii pracowników samorządowych, a mającym charakter antykorupcyjny, jest obowiązek składania oświadczenia

³³ Tamże, art. 24.1 ust. 2 pkt. 2.

³⁴ Artykuł 24b ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

³⁵ Artykuł 26 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

³⁶ Artykuł 24m ustawy o samorządzie gminnym...

o stanie majątkowym. Uregulowania dotyczące oświadczeń majątkowych zawarte zostały w art. 24h ustawy o samorządzie gminnym. Oświadczenie o swoim majątku mają obowiązek składać: radni gminy, powiatu i województwa, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, ich zastępcy, starostowie i członkowie zarządu powiatu, skarbnicy gminni, powiatowi i wojewódzcy, kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organu zarządzającego samorządową osobą prawną, osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa. Dotyczy ono majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Razem z oświadczeniem trzeba złożyć kopię rocznego zeznania podatkowego PIT. Wymienieni samorządowcy muszą podać, czy ich bliscy: małżonek, rodzice, dziadkowie, dzieci, wnuki prowadzą działalność gospodarczą na terenie jednostki samorządowej, w której sprawują funkcję lub są zatrudnieni. Oświadczenia majątkowe składane są co roku do 30 kwietnia według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na dwa miesiące przed upływem kadencji. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, co umożliwia wgląd w nie obywatelom. Niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego lub zatajenie wymaganych w nim informacji może odpowiednio skutkować: utratą całkowitą lub częściową diet czy pensji, odpowiedzialnością dyscyplinarną, odpowiedzialnością karną, rozwiązaniem umowy o pracę lub odwołaniem ze stanowiska. Konieczność ujawnienia majątku w oświadczeniu majątkowym w momencie rozpoczęcia pełnienia funkcji, w trakcie i po zakończeniu stwarza możliwość dokonania oceny, czy doszło do działań natury korupcyjnej, czy nie³⁷.

Pewne ograniczenia w odniesieniu do wójta i jego zastępcy wprowadza także ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwana powszechnie antykorupcyjną. Reguluje ona zakazy i ograniczenia wykonywania ubocznej działalności przez niektórych pracowników samorządowych oraz określa tryb postępowania w przypadku naruszania norm w niej zawartych i wynikające stąd konsekwencje prawne³⁸. Zgodnie z przepisami tej ustawy wójt i jego zastępca w okresie pełnienia funkcji nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych

³⁷ Tamże, art. 24h.

³⁸ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności...

lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i w zakresie gospodarstwa rodzinnego³⁹. Naruszenie tych zakazów powoduje wygaśnięcie mandatu wójta i stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska zastępcy wójta.

Kolejny zakaz został sformułowany w art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Zabrania on jego adresatom zatrudniać się lub wykonywać inne zajęcia u przedsiębiorcy przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, jeżeli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy⁴⁰. Przepis ten ma na celu ograniczenie prób korumpowania osób pełniących funkcje przez przedsiębiorców propozycjami dobrze płatnej pracy po zakończeniu zajmowania funkcji lub urzędu.

Na mocy art. 12 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przewiduje się prowadzenie tak zwanego rejestru korzyści, w którym ujawniane są korzyści uzyskiwane między innymi przez wójtów i ich zastępców lub ich małżonków. Rejestr korzyści jest kolejnym środkiem służącym weryfikacji i ujawnianiu statusu materialnego funkcjonariuszy samorządowych w celu zagwarantowania uczciwego i przejrzystego wykonywania władzy. W odróżnieniu od oświadczenia majątkowego odnosi się on jednak bardziej nie do aktualnego stanu majątku – ujawnieniu w nim podlegają profity czerpane z piastowanej funkcji publicznej, a więc wszystkie otrzymane przez funkcjonariuszy samorządowych w tym czasie „prezenty”, z wyjątkiem zwyczajowych podarków czy upominków⁴¹. Rejestr korzyści jest jawny i pro-

³⁹ Tamże, art. 4.

⁴⁰ Tamże, art. 7 ust. 1.

⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 256.

wadzi go Państwowa Komisja Wyborcza. Zawarte w nim dane są raz w roku podawane w odrębnej publikacji do publicznej wiadomości.

Prawne ograniczenia zachowań nieetycznych wśród pracowników samorządowych wynikają również z Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 24 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego konkretyzuje obowiązek bezstronnego, rzetelnego i sumiennego załatwiania spraw administracyjnych przez pracownika. Zawarta w tym artykule kodeksu instytucja wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w stosunku prawnym, ma na celu uniknięcie zarzutu stronniczości przy wydawaniu decyzji. O wyłączeniu pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym orzeka jego bezpośredni przełożony⁴². Ograniczenia adresowane do pracowników samorządowych są elementem niezbędnym w eliminowaniu sytuacji i powiązań mogących sprzyjać korupcji.

Ustawa z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴³ wprowadziła nową jednostkę do zwalczania korupcji urzędniczej – Centralne Biuro Antykorupcyjne. Do zadań funkcjonariuszy CBA należy między innymi rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych popełnianych przez urzędników, ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, ulg, poręczeń i gwarancji kredytowych.

Etyczne standardy antykorupcyjne

Oprócz niezwykle istotnych uregulowań prawnych do skutecznego zwalczania korupcji niezbędne są dodatkowe działania, a mianowicie: kreowanie i promocja etycznych standardów wśród samorządowców, wyzwolenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne oraz odpowiednia polityka personalna i organizacja urzędów. W każdym społeczeństwie podstawowym zabezpieczeniem przed rozprzestrzenieniem się korupcji jest prawidłowo funkcjonujący

⁴² Artykuł 24 Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku (DzU nr 30, poz. 168 ze zm.).

⁴³ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym...

system władzy charakteryzujący się przejrzystością procesów podejmowania decyzji. Ochrona interesu publicznego oraz praw i interesów jednostki, równe traktowanie, bezstronność, sprawiedliwość to zasady wypływające z naczelnej zasady demokratycznego państwa prawa i jednocześnie kreujące etyczny porządek. Zasady etyki zawarte w zbiorach przepisów mogą stanowić dla pracowników administracji publicznej cenne źródło ułatwiające rozwiązywanie bieżących problemów z poszanowaniem interesów jednostki. Sposób zachowania się pracowników administracji oraz sprawność i poprawność wykonywania nałożonych na nich obowiązków tworzy w oczach społeczeństwa obraz wykonywania całokształtu zadań przez administrację. Etyczne działanie to także zachowanie wolne od korupcji⁴⁴.

Samorzady próbują podnosić standardy moralne poprzez tak zwane kodeksy etyczne, które wypełniają to, czego nie reguluje prawo, a co może stwarzać zagrożenie dla rzetelności i uczciwości urzędników. Kodeksy te pomagają również w ograniczaniu korupcji. Standardy etyczne są niezbędnym instrumentem antykorupcyjnym, ponieważ przepisy prawne nie mogą i nie potrafią przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, a ponadto uregulowania prawne nie nadążają zwykle za zmieniającą się rzeczywistością. Kodeksy etyczne to zbiory zasad oparte na przyjętym systemie wartości, służące jako wskazówki etycznego postępowania, pomocne w rozstrzyganiu etycznych dylematów. Wskazanie właściwych reguł postępowania jest istotne nie tylko dla polityków czy działaczy samorządowych, ale również dla poszczególnych pracowników samorządowych⁴⁵. Pracownicy zobowiązani są do niedopuszczania do podejrzeń o powiązania między interesem publicznym i prywatnym oraz ograniczania zajęć prywatnych, które mogą kolidować z obowiązkami służbowymi. Kodeksy etyczne tworzone są głównie z myślą o pomocy pracownikom i kierownictwu danej organizacji w etycznym postępowaniu. Wprowadzanie reguł rzetelności i uczciwości zaczyna odgrywać coraz większą rolę w życiu publicznym. Wskazówki, jak postępować w trudnych z etycznego punktu widzenia sytuacjach, są również przydatne dla polityków samorządowych. Podstawowe zagadnienia poruszane w kodeksach etycznych to: postawa pracownika wobec współpracowników, pracodawcy, społeczności lokalnej; neutralność polityczna; zapobieganie korupcji; bezstronność i sprawiedliwość; przejrzystość działania i stanowienia prawa oraz kompetencje

⁴⁴ *Patologie...*, s. 198.

⁴⁵ D. Bąk, *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 188.

pracowników samorządowych. Przywołane zapisy kodeksów pomagają pracownikom ustalić, gdzie mogą tkwić zagrożenia korupcyjne. Najprawdopodobniej większość z nich wie, że nie można przyjmować korzyści materialnych, ale już nie wszyscy wiedzą, że przekazywanie informacji wybranym osobom czy dyskryminowanie poszczególnych grup w dostępie do informacji może stwarzać zagrożenie korupcyjne. Kodeksy realizują więc jedną ze swoich podstawowych funkcji – wskazują, jak należy postępować w sytuacjach mogących prowadzić do korupcji⁴⁶. Opracowanie kodeksów etycznych w samorządach administracji publicznej niesie za sobą szereg pozytywów, a mianowicie: upublicznienie zasad, którymi kierują się pracownicy samorządowi, co umożliwia lepszą kontrolę społeczną, łatwiejsze zorientowanie nowych pracowników w obowiązujących zasadach, podkreślenie znaczenia przeciwdziałania korupcji i zachowania neutralności politycznej, tworzenie atmosfery sprzyjającej wzrostowi kompetencji i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych.

W urzędach i instytucjach, w których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia jakiegokolwiek działania korupcyjnego, może zostać wdrożony system antykorupcyjny. System antykorupcyjny powinien stanowić integralną część systemu zarządzania organizacją. W ramach takiego systemu powinny zostać opisane i wdrożone procedury eliminujące lub zmniejszające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją. We wdrażanym systemie antykorupcyjnym szczególnie nacisk powinien być położony na kształtowanie świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją, ponieważ wystąpienie jakiegokolwiek przejawu korupcji warunkuje postawa człowieka. Służyć temu powinny właściwe szkolenia pracowników, odpowiednia komunikacja wewnętrzna, a także klimat i kultura organizacji. Zwiększenie przejrzystości możliwie wielu sfer życia publicznego stanowi jedno z najważniejszych działań prewencyjnych w walce ze zjawiskiem korupcji. Sami urzędnicy również mogą ograniczyć korupcję poprzez zastosowanie tak zwanej strategii komunikacyjnej. Polega ona na: stanowczym, wiarygodnym (konkretne plany) zapewnieniu obywateli, że władze samorządowe dokładają wszelkich starań, aby zapobiegać korupcji, oraz zagwarantowaniu jawności i przezroczystości informacji udzielanych obywatelom⁴⁷. Do przeciwdziałania zjawisku korupcji może przyczynić się również rozwój i upowszechnienie usług publicznych świadczo-

⁴⁶ Tamże, s. 190.

⁴⁷ M. Dębicki, *Zwalczanie korupcji – koncepcje i strategie*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kudrycka, M. Dębicki, Municipium, Warszawa 2000, s. 21.

nych przez urzędy z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej. Brak bezpośredniego kontaktu pomiędzy petentem a urzędnikiem może zminimalizować występowanie sytuacji korupcyjnych.

Wśród elementów pozaprawnych służących zapobieganiu korupcji wymienić można również dostęp do informacji publicznej i współpracę z mediami. Internet stanowi obecnie ważną możliwość komunikacji obok dotychczas stosowanych metod rozpowszechniania informacji o działaniach organów administracji samorządowej i nie tylko. Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z podstawowych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. To Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku stworzyła podstawy prawne powszechnego prawa do informacji. Przyznała bowiem każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i zagwarantowała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji są między innymi jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i samorzady województw) działające poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze. Informacji mogą żądać nie tylko osoby, których sprawa bezpośrednio dotyczy, lecz również podmioty postronne, w tym organizacje oraz niesformalizowane grupy społeczne.

Środowiskiem niesprzyjającym rozwojowi korupcji jest społeczeństwo obywatelskie z bogactwem jego organizacji, struktur i związków działających niezależnie od systemu państwa, choć w różny sposób z nim powiązanych. Aby można było mówić o społeczeństwie obywatelskim, konieczne jest zapewnienie wolności wyrażania poglądów, prawa do informacji, wolności zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych. Wszystko to pozwala na ograniczenie występowania przypadków uciekania się do załatwiania spraw poprzez zachowania korupcyjne. Nie ma miejsca dla korupcji, oznaczającej nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści, w społeczeństwie obywatelskim, jak i nie ma sprzyjających warunków dla rozkwitu korupcji tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie jest silne i intensywnie zorganizowane w siatkę różnych organizacji⁴⁸.

⁴⁸ *Patologie...*, s. 152.

Ważną rolę w walce z korupcją odgrywa edukacja antykorupcyjna, którą trzeba prowadzić w zróżnicowany sposób i kierować do różnych grup społecznych. Istotne są kampanie edukacyjno-informacyjne skierowane do ogółu obywateli, a w szczególności do osób skłonnych płacić łapówki. W edukacji tej ważną rolę odgrywają samorządy, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz media. Priorytetem powinno być promowanie odpowiednich wzorców postępowania, uwrażliwianie na problematykę korupcji i ograniczanie społecznej tolerancji dla korupcji. Bardzo ważnym elementem edukacji antykorupcyjnej są różnego rodzaju szkolenia kierowane do urzędników, którzy w trakcie wykonywania pracy powinni dbać o interes publiczny. Tego typu szkolenia są organizowane w miejscu pracy często przy współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowanie

Korupcja jest złożonym zjawiskiem warunkowanym przez wiele różnych czynników. Podobnie jak nie da się jej wyjaśnić, wskazując na jedną przyczynę, tak nie można jej przeciwdziałać za pomocą jednego środka.

Ogólnie można stwierdzić, że korupcja jest zjawiskiem negatywnym nie tylko w wymiarze etycznym. Ma także negatywne skutki ekonomiczne, gdyż narusza fundament systemu wolnorynkowego – zasadę uczciwej konkurencji, prowadzi też do marnotrawienia środków publicznych. Wśród kosztów społecznych korupcji wymienić należy przede wszystkim spadek szacunku społeczeństwa do legalnej władzy. Całkowite wyeliminowanie zachowań korupcyjnych nie jest możliwe, co nie oznacza jednak, że nie należy z nimi walczyć. Obszarem, w którym najszybciej dokonać można zmian, jest niewątpliwie system prawny. Zdecydowane zwalczanie korupcji wymaga jednolitego kompleksowego aktu normatywnego, który jednoznacznie określi obowiązki, nakazy i zakazy dotyczące wszystkich kategorii funkcjonariuszy sprawujących władzę publiczną. Jednak nawet najdoskonalszy system prawny nie wyeliminuje w pełni przestępstw korupcyjnych. W odniesieniu do podejmowanych działań antykorupcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego można stwierdzić, że skuteczność tych działań byłaby zdecydowanie większa, gdyby ustawowe zakazy udało się połączyć z równoczesną akceptacją reguł etycznego postępowania przez samych pracowników. Zgodnie z przyjętą powszechnie na świecie tezą ze zjawiskiem korupcji nie walczy się bezpośrednio, ale raczej pośrednio poprzez wprowadzenie

stabilności makroekonomicznej, urynkowanie, demokratyzację i inne inicjatywy zmieniające środowisko, w którym istnieje korupcja. Należy przede wszystkim doprowadzić do zwiększenia społecznej świadomości zagrożeń korupcyjnych i możliwości przeciwdziałania tego typu przestępstwom. Osiągnąć taki stan, w którym przyjmowanie czy oferowanie łapówek i innych korzyści będzie aktem wysoce nagannym, na który nie będzie żadnego przyzwolenia społecznego. Działania podjęte w tym celu nie mogą jednak dotyczyć wyłącznie obszaru samorządu terytorialnego, lecz kierowane muszą być do całego społeczeństwa.

W celu ograniczenia korupcji na poziomie samorządu terytorialnego należy, po pierwsze, użyć wszelkich możliwości w celu podniesienia poziomu zainteresowania i uczestnictwa w rozwiązywaniu lokalnych spraw. Po drugie, umożliwić obywatelom bezpieczną możliwość informowania o wszelkich nadużyciach. Po trzecie, władze gminne powinny szybko i skutecznie wyjaśniać wszelkie nadużycia i karać ich sprawców. Po czwarte, władze w żaden sposób nie powinny wpływać na działalność lokalnej prasy i organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, działalność władz samorządowych powinna być jawna, jak to tylko możliwe.

Podjąć należy także działania zmierzające do redukcji atrakcyjności korzyści korupcyjnych wśród urzędników. Wprowadzić więc należy odpowiedni system wynagrodzeń motywujący do wydajnej pracy. Pozwoliłoby to urzędnikom podnieść swe zarobki bez szukania dodatkowych, „korupcyjnych” źródeł dochodu. Towarzyszyć temu musi oczywiście odpowiednia organizacja pracy, wdrożenie skutecznych kodeksów etycznych oraz wzrost wykrywalności przestępstw korupcyjnych.

Literatura

- Adamczyk D., *Kontrole Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2006, nr 17.
- Bąk D., *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Dębicki M., *Zwalczanie korupcji – koncepcje i strategie*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kudrycka, M. Dębicki, Municipium, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

- Góral E., *Ograniczenia antykorupcyjne pracowników samorządowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 398.
- Górnioł O., *Próba zdefiniowania pojęcia korupcja*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, NIK, Warszawa 2000.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kurdycka B., *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kurdycka, M. Dębski, Municipium, Warszawa 2000.
- Łajtar M., *Korupcja to nie tylko łapownictwo*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 30.
„Monitor Polski” z 27 października 2014 roku, poz. 954.
- Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego – metody zapobiegania korupcji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Scholar, Warszawa 2006.
- Sutch H., *Polska perspektywa. Specyfikacja korupcji w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu*, w: *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, red. M. Michalska, K. Olechowska, BBŚwP, Warszawa 2000.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000.
- Trepner Cz., Kałużny S., *Etyka i zmiana prawa mogą zminimalizować korupcję*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 15–16.
- www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf (9.05.2015).

Akty prawne

- Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 roku (DzU z 2004 roku, nr 244, poz. 2443).
- Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku (DzU nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 88, poz. 533 ze zm.).
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 106, poz. 679 ze zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku, nr 104, poz. 708 ze zm.).

Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 roku (DzU z 2008 roku, nr 223, poz. 1458).

PREVENTING CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENT

Summary

Corruption is reprehensible and causes many threats in various fields of social life. It has to be fought against and actions need to be taken to combat the causes and to prevent the existence of corruption, especially in the institutions set up to care for the welfare of citizens, or local government. It is precisely due to these threats is necessary to deal with the problem of corruption and seek more effective methods to prevent this phenomenon at the level of local government.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: corruption, local government, legal and ethical anti-corruption measures

