

UNIwersytet SZCZECIŃSKI  
ZESZYTY NAUKOWE NR 845

**STUDIA ADMINISTRACYJNE  
NR 6**

SZCZECIN 2014

### **Rada Wydawnicza**

Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięższyk  
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 prof. US, dr Karol Sroka, dr Wiesław Sieciński

### **Redaktorzy tematyczni**

Antoni Rost

### **Redaktor językowy**

Izabela Krupa

### **Skład komputerowy**

Iwona Mazurkiewicz

### **Korektor**

Renata Bacik

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

### **Adres redakcji**

Sekretariat Zamiejscowego Wydziału Administracji US  
63-300 Jarocin, ul. Przemysłowa 3

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online:  
w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences  
and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w CEEOL

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński 2014

**ISSN 1640-6818**

**ISSN 2080-5209**

---

**WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO**

Wydanie I. Ark. wyd. 14,0. Ark. druk. 16,6. Format B5. Nakład 52 egz.

## SPIS TREŚCI

### **Mieczysław Staniszewski**

Komórki wierzyielskie w urzędach skarbowych a poprawa skuteczności poboru podatków .....	5
---	---

### **Paweł Górecki**

Postępowanie uproszczone przed sądem administracyjnym .....	25
---	----

### **Paweł Górecki**

Wybrane zagadnienia stosowania zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych .....	41
--	----

### **Karol Sroka, Wojciech Rost**

Przetwarzanie danych osobowych w Internecie .....	61
---	----

### **Sławomir Kosmański**

Wpływy z podatków w strukturze dochodów budżetowych gmin powiatu leszczyńskiego .....	87
--	----

### **Sławomir Kosmański**

Empiryczna weryfikacja pozafiskalnych funkcji podatków na przykładzie gmin powiatu leszczyńskiego .....	109
--	-----

### **Michał Ginter**

Wyzwania związane z pomiarem skuteczności udzielonej pomocy publicznej .....	133
---	-----

### **Piotr Sukienniczak**

Fikcja doręczenia a obowiązek zachowania terminów maksymalnych w postępowaniu administracyjnym.....	145
--	-----

**Arkadiusz Ptak**

- Ewolucja systemu wyborczego  
Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2011) ..... 161

**Bogdan Ślusarz, Dariusz Stankiewicz**

- Różnorodność kulturowa a proces budowania mikrokluctury  
na przykładzie relacji polsko-rosyjskich ..... 181

**Mieczysław Staniszewski**

- Zasada pewności opodatkowania  
oraz zasada dogodności a uznanie administracyjne ..... 197

**Marek Stawecki**

- Czynności, które nie wymagają uzyskania zezwolenia  
ministra właściwego do spraw wewnętrznych  
na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce..... 215

**Marek Suchanek**

- Normy etyczne pracowników administracji publicznej..... 233

**Tadeusz Jasiuwian, Marek Suchanek**

- Promocja gmin na przykładzie udziału w projekcie  
„Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów” ..... 253

**Mieczysław Staniszewski\***

Uniwersytet Szczeciński

**KOMÓRKI WIERZYCIELSKIE W URZĘDACH SKARBOWYCH  
A POPRAWA SKUTECZNOŚCI POBORU PODATKÓW****Streszczenie**

Niska efektywność administracji skarbowej dostrzegana jest nie tylko w kraju, lecz także za granicą. Komisja Europejska 29 maja 2013 roku opublikowała Zalecenia Rady Unii Europejskiej, w których stwierdza między innymi, że funkcjonowanie polskiej administracji publicznej ocenia się poniżej średniej unijnej. Problemu tego zdaje się nie zauważać jedynie polski Minister Finansów. Dowodem na to są podejmowane działania zmierzające rzekomo do poprawy istniejącego stanu rzeczy. Przykładem takiego działania jest decyzja Ministra Finansów w reakcji na Zalecenia ograniczająca się do zmiany struktury organizacyjnej urzędów skarbowych i izb skarbowych, polegającej na powołaniu nowych pionów i komórek wierzycielskich.

Zwiększenie efektywności administracji skarbowej jest potrzebą chwili. Można to jednak osiągnąć nie poprzez proponowane przez Ministra Finansów zmiany, lecz przede wszystkim przez zmiany zasad poboru podatków i kompetencji urzędników oraz zlikwidowanie dublowania się kompetencji organów podatkowych. Należy ponadto uprościć system podatkowy, ponieważ skuteczność administracji podatkowej jest wprost proporcjonalna do prostoty i stabilności przepisów prawa podatkowego.

**Słowa kluczowe:** skuteczność administracji podatkowej, komórki wierzycielskie, pobór podatków, kompetencje i kwalifikacje pracowników, optymalna struktura organizacyjna

**Wprowadzenie**

Zbudowanie sprawniejszej i efektywniejszej administracji skarbowej jest warunkiem *sine qua non* uzdrowienia poboru podatków. Wydaje się jednak, że

---

\* e-mail: mietek1947@go2.pl

niektóre środki, jakimi chce się zbudować skutecznie działającą, silną i profesjonalną służbę skarbową, są albo niewłaściwe, albo niewystarczające. Trudno będzie poprawić efektywność poboru podatków wyłącznie poprzez zmianę struktury organizacyjnej urzędów i izb skarbowych. Wpływ na niską efektywność poboru podatków mają przede wszystkim zasady poboru podatków oraz zasady wynagradzania pracowników służby egzekucyjnej.

Niska efektywność administracji skarbowej dostrzegana jest nie tylko w kraju, lecz także za granicą. Komisja Europejska 29 maja 2013 opublikowała Zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 roku oraz opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016. W zaleceniu tym Rada UE stwierdza między innymi, że funkcjonowanie polskiej administracji publicznej ocenia się poniżej unijnej średniej, a do najważniejszych problemów należą: przejrzystość, skomplikowany system podatkowy, a także koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Rada Unii Europejskiej dostrzega zatem to, na co w Polsce zwraca się uwagę od dłuższego czasu. Wielokrotnie w dyskusjach publicznych oraz opracowaniach naukowych podnoszono, że polski system podatkowy jest nieszczelny i nieefektywny<sup>1</sup>.

Problemu zdaje się nie zauważać jedynie Minister Finansów. Dowodem na to jest nie tylko brak działań pozwalających zmienić ten stan rzeczy, lecz także podejmowane działania zmierzające rzekomo do poprawy istniejącego stanu rzeczy. Przykładem takiego działania jest decyzja Ministra Finansów na Zalecenia Rady Unii Europejskiej ograniczająca się do zmiany struktury organizacyjnej urzędów skarbowych i izb skarbowych polegającej na powołaniu nowych pionów i komórek wierzycielskich oraz na:

- rozszerzeniu formuły nadzoru izb skarbowych nad zadaniami realizowanymi przez urzędy skarbowe,
- wzmocnieniu roli koordynacyjnej izby skarbowej w zakresie zarządzania oraz zwiększeniu kompetencji izby skarbowej w zakresie procesów pomocniczych,
- modyfikacji i standaryzacji zasad funkcjonowania, organizacji i prowadzenia kontroli wewnętrznej w izbach i urzędach skarbowych,
- wzmocnieniu i ujednoczeniu nadzoru nad kontrolą podatkową,

---

<sup>1</sup> Zob. M. Staniszewski, *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin 2007.

- wzmocnieniu procesu poboru należności podatkowych w urzędach skarbowych oraz zwiększeniu i ujednoczeniu nadzoru nad tym procesem w izbach skarbowych.

Tym samym w stylu PRL-owskim wzmocnia się nadzór i kontrolę, nie analizując, czy wykonanie zadań i osiągnięcie zamierzonego celu w obowiązującym stanie prawnym jest w ogóle możliwe. Wątpliwe jest również to, czy zwiększone kompetencje nadzorcze i kontrolne oraz wprowadzone zmiany organizacyjne mogą mieć jakikolwiek wpływ na usprawnienie procesu poboru należności podatkowych i efektywność funkcjonowania administracji podatkowej, co wynika między innymi z rekomendacji Rady dla Polski oraz założonego celu wprowadzanych zmian. Poprzez proponowane przez Ministra Finansów zmiany organizacyjne i zwiększenia nadzoru i kontroli nie uda się osiągnąć zaleceń Rady, tzn. osiągnąć poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, szczególnie przez zwiększenie skuteczności administracji skarbowej.

Zwiększenie efektywności administracji skarbowej jest potrzebą chwili. Można to jednak osiągnąć nie poprzez proponowane przez Ministra Finansów zmiany, lecz przez zmiany, które można ująć w kilka zasadniczych punktów.

Po pierwsze, potrzebna jest dogłębna zmiana struktury organizacyjnej administracji skarbowej. Wprowadzone zarządzeniem Ministra Finansów z 27 stycznia 2014 roku zmiany dotyczące organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadanie im statutów<sup>2</sup> polega w zasadzie na powołaniu dodatkowej komórki organizacyjnej. Zgodnie z tym zarządzeniem 1 lipca 2014 roku w urzędach skarbowych zaczęły działać komórki do spraw wierzycielskich. Do ich zadań należą te dotychczas realizowane, tyle że były rozproszone dotychczas w różnych komórkach organizacyjnych urzędu. Zakłada się więc, że wystarczy przesunąć zadania z jednej komórki do innej i ci sami pracownicy przy tym samym oprządkowaniu prawnym i technicznym, mający te same kwalifikacje będą osiągać zadawalające wyniki pracy. Jest to rozumowanie złudne, jeżeli się zważy, że przyczyny słabej efektywności są głębsze niż złe umiejscowienie realizowanych zadań.

Jeszcze większy niepokój budzi zapowiedź kolejnych zmian w funkcjonowaniu administracji skarbowej. Do konsultacji społecznych trafił projekt nowego modelu administracji skarbowej. Zgodnie z nim izby skarbowe i podległe im urzędy skarbowe mają być przekształcone w jedną jednostkę budżetową, która

---

<sup>2</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Finansów 2014, poz. 3.

stanowiłaby urząd. Konieczność proponowanych rozwiązań jest uzasadniana potrzebą wzmocnienia organizacyjnego administracji skarbowej poprzez podniesienie sprawności jej działania. Identycznie zatem jak w przypadku komórek wierzycielskich zakłada się, że wystarczy przesunąć zadania z jednej komórki do innej i ci sami pracownicy przy tym samym oprzyrządowaniu prawnym i technicznym będą lepiej pracować i osiągać zadawalające wyniki pracy. Jest to błędne założenie. Od ponad pięćdziesięciu lat reforma administracji skarbowej sprowadza się do łączenia i dzielenia, bez zmiany zasad poboru i wymiaru podatków. Nie ma bowiem znaczenia, czy organem podatkowym jest wydział finansowy (kierownik tego wydziału), czy urząd skarbowy (naczelnik tego urzędu), jeżeli wcześniej i obecnie obowiązują podobne lub identyczne zasady poboru i wymiaru podatku. Innymi słowy, jeżeli wciąż w postępowaniu podatkowym powszechnie jest stosowana zasada uznania administracyjnego, a o podmiocie wytypowanym do kontroli nie decydują jednolite kryteria obowiązujące w całym kraju, tylko widzimisię urzędnika, to nie ma znaczenia, czy uprawnienia te przysługują kierownikowi wydziału finansowego, wójtowi czy naczelnikowi urzędu skarbowego (urzędu celnego) lub dyrektorowi izby skarbowej. Poprawa efektywności funkcjonowania administracji skarbowej jest konieczna. Wymaga to jednak dogłębnych zmian.

Po drugie, potrzebna jest zmiana zasad dobrowolnego i przymusowego poboru podatków, obecne zasady są bowiem nieskuteczne w stosunku do oszustów podatkowych i bardzo dokuczliwe dla uczciwych podatników.

Po trzecie, poprawa efektywności poboru podatków wymaga zmiany zasad wynagradzania pracowników egzekucyjnych oraz większej dostępności uzyskania możliwości płacenia zaległości podatkowych w ratach. Obowiązujący obecnie system wynagradzania pracowników egzekucyjnych oparty na wynagrodzeniu prowizyjnym, związanym z wielkością ściągniętych egzekucyjnie zaległości podatkowych sprawia, że ci pracownicy nie są w ogóle zainteresowani dobrowolnym regulowaniem podatków. Wręcz przeciwnie – im większa grupa podatników ma zaległości podatkowe, tym większe są szanse na wysokie wynagrodzenie prowizyjne. Taki stan rzeczy jest również możliwy z tego powodu, że rozłożenie spłaty zobowiązań podatkowych na raty jest ulgą przyznawaną w ramach uznania administracyjnego.

Po czwarte, konieczna jest zmiana zasad realizacji zadań przez poszczególnych pracowników. W obecnym stanie prawnym referent przygotowuje projekt decyzji, kierownicy referatu i działu wstępnie aprobują go, a ostateczny podpis



składa naczelnik lub upoważniony pracownik. Przy takim zakresie obowiązków i kompetencji nikt nie czuje się odpowiedzialny za wydaną decyzję.

Przedstawione zmiany nie są jedynymi, jakie powinny być podjęte, aby poprawiły się skuteczność administracji skarbowej oraz przestrzeganie przepisów prawa podatkowego w Polsce, a tego wymaga Rada Unii Europejskiej od Polski. Wszystkie konieczne zmiany zostaną omówione szczegółowo w dalszej części artykułu.

## 1. Optymalna struktura organizacyjna administracji podatkowej

Administracja finansów publicznych (administracja skarbową) określana jest przez doktrynę jako zespół organów, osób i jednostek organizacyjnych, których głównym zadaniem jest realizacja funkcji administracji w sferze finansów publicznych<sup>3</sup>. Podkreśla się przy tym, że „zadaniem administracji skarbowej jest obliczanie środków materialnych, rozporządzalnych i niezbędnych dla zaspakajania potrzeb publicznych, zebranie tych środków, czuwanie nad ich całością i obrotem, nad prawidłowym podziałem i zużyciem”<sup>4</sup>. Administracja skarbową jest również definiowana jako ogół instytucji i organów zajmujących się tworzeniem prawa podatkowego, kontrolą, wymiarem, poborem, w tym poprzez stosowanie środków egzekucyjnych itd.<sup>5</sup> Mówiąc o administracji skarbowej, można mieć na myśli zarówno organy finansowe, które zarządzają władczo finansami publicznymi (np. wymierzając i pobierając podatki), jak i służby pomocnicze (np. służby przygotowujące projekty decyzji)<sup>6</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że zakres pojęcia administracji skarbowej jest szerszy niż administracji podatkowej, ponieważ obejmuje organy administracji zajmującej się nie tylko gromadzeniem publicznych środków pieniężnych, lecz także ich rozdysponowywaniem. W niniejszym opracowaniu mowa jest zatem tylko o wycinku administracji skarbowej, a mianowicie o administracji podatkowej.

Administracja podatkowa powołana jest do wykonywania szczególnego rodzaju czynności, ponieważ bez nich nie mogłyby działać inne służby, np. wojsko, policja. To uzasadnia jej istnienie od zarania państwowości. W okresie tysiąclecia

<sup>3</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2004, s. 47.

<sup>4</sup> B. Markowski, *Administracja skarbową w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach, Kielce 2001, s. 3.

<sup>5</sup> Zob. J. Kulicki, *Kontrola skarbową*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>6</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe...*, s. 47.

przybierało ono różne formy. Zmiana ustroju państwowego łączy się ze zmianą struktur organizacyjnych administracji podatkowej. Im bardziej jest rozbudowane państwo, im bardziej złożony system podatkowy – tym bardziej rozbudowana administracja podatkowa. O jej skuteczności nie decyduje jednak to, czy administracja jest mniej lub bardziej rozbudowana, lecz czy dysponuje instrumentami prawnymi i technicznymi adekwatnymi do technik opodatkowania.

W Polsce nieustannie mnoży się służby, nie zważając w ogóle na to, czy przyznane im uprawnienia, kwalifikacje i morale pracowników pozwolą osiągnąć zamierzone cele. Identycznie jest obecnie w założeniach proponowanych zmian. Z uzasadnienia konieczności zmian wynika bowiem, że liczba urzędów skarbowych nie ulegnie zmianie. Nadal zatem w skład administracji podatkowej będzie wchodzić szesnaście izb skarbowych i czterysta urzędów skarbowych, w tym dwadzieścia wyspecjalizowanych urzędów skarbowych do spraw obsługi dużych podatników, utworzonych przez Ministra Finansów 1 stycznia 2004 roku. Warto w związku z tym zaznaczyć, że we Francji, kraju o potencjale gospodarczym zdecydowanie większym niż polski, jest tylko jeden urząd „duży”, tzn. dla dużych podmiotów, a w Holandii nie ma ani jednego wyodrębnionego urzędu dla obsługi takich podatników, lecz w niektórych urzędach są wyodrębnione jedynie wydziały, którym przypisano takie zadania. Nie przeszkadza to administracji podatkowej w efektywnym działaniu, ponieważ według danych Komisji Europejskiej w 2012 roku najniższy ubytek dochodów z VAT odnotowano w Holandii (jedynie 5% oczekiwanych dochodów)<sup>7</sup>. W Polsce trudno ten ubytek dokładnie ustalić, ponieważ brakuje odpowiednich instrumentów prawnych i technicznych, a administracja podatkowa skupia się przede wszystkim na drobnych uchybieniach małych podatników, prawdziwych oszustw i wyłudzeń nie zauważa czy wręcz nie chce zauważyć. Przykład spółki Amber Gold jest tu najlepszy.

Paradoksalnie więc duża liczba urzędów skarbowych i wyodrębniona administracja celna wcale nie przyczyniają się do poprawy skuteczności jej działania. Można postawić tezę, że właśnie duża liczba urzędów skarbowych, a tym samym mały terytorialny zasięg ich działania oraz istniejący dualizm kompetencji administracji, ułatwia przestępczą działalność i umożliwia ukrywanie majątku. W oszustwach karuzelowych trudno wykryć tzw. słupy, ponieważ praktycznie każdy podmiot będący w łańcuchu karuzelowym jest kontrolowany przez inny organ podatkowy z uwagi na różną właściwość miejscową. Ponadto oszuści

---

<sup>7</sup> System informacji prawnych Lex na podstawie [www.europa.eu/rapid](http://www.europa.eu/rapid) [dostęp 13.11.2013].

często fikcyjnie zmieniają miejsce zamieszkania lub siedzibę (niekiedy tylko do sąsiedniej miejscowości) po to, aby z uwagi na zmianę organu podatkowego właściwego miejscowo ukryć oszustwa dokonane w poprzednich okresach. Właściwy po zmianie miejsca zamieszkania lub siedziby organ podatkowy najczęściej nie interesuje się zdarzeniami, które miały miejsce przed przejściem danego podatnika. Zdarza się w związku z tym, że podatnik przez kilka, a niekiedy kilkanaście miesięcy nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym wykazuje jako zwrot pośredni, tzn. do rozliczenia w następnych miesiącach, a w kilka miesięcy po zmianie właściwości miejscowej wykazuje tę nadwyżkę jako zwrot bezpośredni. Naczelnik właściwy po zmianie miejsca zamieszkania kontroluje (przeważnie są to wyłącznie czynności sprawdzające) jedynie okres, w którym podatnik wykazał zwrot bezpośredni (ewentualnie pozostały okres, który należy do jego właściwości miejscowej) i tym samym nie znajduje nieprawidłowości, ponieważ transakcja, która wygenerowała niesłuszny zwrot, była dokonana zdecydowanie wcześniej. Wcześniej natomiast inny naczelnik (właściwy miejscowo) kontroli nie przeprowadził, ponieważ podatnik wykazywał jedynie zwrot pośredni, tzn. nie żądał zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym na swój rachunek bankowy. W konsekwencji znaczna część zaległości jest trwale nieściągalna. Według nomenklatury Ministerstwa Finansów zaległości te nazwane „pozostałe należności podatkowe” na koniec 2013 roku z tytułu podatku od towarów i usług wynosiły 4 635 993 tys. zł. Łącznie według danych Ministerstwa Finansów „pozostałe należności podatkowe” wynosiły 8 515 743 tys. zł. Należy przypuszczać, że kwot takich zaległości jest zdecydowanie więcej, ponieważ ostatecznie zaległościami staną się te wykazywane w sprawozdaniu jako objęte tytułami itp. – skoro rocznie egzekucyjnie ściąga się nie więcej niż 10% zaległości objętych tytułami wykonawczymi.

Inny sposób oszustw związanych z tak dużą liczbą urzędów skarbowych jest spowodowany fikcyjną zmianą siedziby przez spółki. Spółka zawiadamia organ podatkowy o podjęciu uchwały o zmianie siedziby, ale jednocześnie nie występuje o ujawnienie tego faktu w rejestrze sądowym. Właściwy miejscowo dotychczasowy naczelnik przygotowuje akta do przesłania naczelnikowi właściwemu według nowej siedziby, ale przez długie miesiące (czasami wcale) akt nie przekazuje, ponieważ w rejestrze sądowym faktu zmiany siedziby nie ujawniono. Sąd najczęściej nie egzekwuje tego obowiązku i nie stosuje sankcji i w rezultacie podatnik nie składa deklaracji ani do starego, ani do nowego organu podatkowego. Sytuacja, która wydaje się niemożliwa, w rzeczywistości występuje. Kuriozalne

przy tym jest to, że wpis do rejestru nie ma charakteru konstytutywnego, ale właściwość organu podatkowego zmienia się dopiero wtedy, gdy wpis jest rzeczywiście dokonany. Najlepszym przykładem jest spółka Amber Gold, która zmieniała siedzibę i nie rozliczała się w żadnym urzędzie skarbowym. Nie może w związku z tym dziwić fakt, że wpływy z tytułu niektórych podatków maleją. Najbardziej niepokojący jest spadek wpływów z podatku od towarów i usług. Wpływy te w 2011 roku wynosiły 126 mld zł, w 2012 – 121 mld zł, a w 2013 – 113 mld zł. Drastycznie natomiast wzrosła kwota zwrotów VAT-owskich (nadwyżki podatku naliczonego nad należnym) z 40 mld zł do 80 mld zł.

Innym negatywnym przykładem rozdrobnionej administracji skarbowej jest ukrywanie majątku podlegającego egzekucji. Terytorialny zasięg działania większości naczelników urzędów skarbowych jest tak mały, że większość najważniejszych dłużników podatkowych posiada majątek na terenie działania kilku organów egzekucyjnych. Z uwagi na wynagrodzenie prowizyjne pracownicy danego urzędu niechętnie przekazują tytuły kolegom z innych urzędów, jeżeli dłużnik wpłaca im jakiegokolwiek kwoty, ponieważ od kwot ściągniętych mają wypłacane wynagrodzenie prowizyjne. Innymi słowy, pracownicy egzekucji, kierując się własnym partykularnym interesem, stosują niedopuszczalne inkaso zaległości podatkowych (niekwestionowane w ramach nadzoru, mimo że mają obowiązek dokonać zajęcia ruchomości w przypadku dokonywania częściowych wpłat, a następnie dokonać ich zwózki i sprzedaży), co powoduje, że zaległości podatkowe tych podatników z roku na rok rosną. W konsekwencji z roku na rok rosną kwoty ściągane egzekucyjnie (choć coraz wolniej), ale jeszcze szybciej rosną kwoty nowych zaległości. Dla przykładu zaległości podatkowe na koniec 2013 roku były wyższe od zaległości na koniec 2011 roku o ponad 10 mld złotych<sup>8</sup>. Najbardziej niepokojący jest wzrost zaległości podatkowych w podatkach pośrednich, np. w podatku VAT w okresie ostatnich trzech lat, który wyniósł ponad 7 mld zł (z 13,3 mld zł do 20,9 mld zł). Niepokojący jest również stan zaległości w podatku akcyzowym, który na koniec 2013 roku wyniósł 6,6 mld zł. W obu tych podatkach zaległości na koniec 2013 roku wynosiły ponad 27,5 mld zł. Przypomnieć należy, że ekonomiczny ciężar podatków pośrednich obciąża nie formalnego podatnika, lecz konsumentów towarów i usług. W rezultacie więc społeczeństwu przewłaszczone część ich dochodów na poczet tych podatków, które jednak nie zasiliły państwowej kasy, lecz pozostały w kasie formalnego podatnika.

---

<sup>8</sup> [www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1490165](http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1490165) [dostęp 13.11.2014].

Nie może więc dziwić fakt, że mimo nieustannych zmian (łączenie, dzielenie) polska administracja podatkowa jest wciąż nieskuteczna. Wynika to nie tylko z przyczyn wyżej wskazanych, lecz także ze złych sposobów zarządzania oraz dublowania się kompetencji (np. pokrywają się kompetencje dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i naczelników urzędów skarbowych dotyczące kontroli podatników).

Konieczność zmian zauważa Ministerstwo Finansów. Nieefektywna administracja podatkowa, szczególnie w zakresie poboru podatków, narusza jedną z podstawowych zasad podatkowych, a mianowicie zasadę sprawiedliwości (część podatników realizuje premię dochodową w związku z niesprawnie działającą administracją)<sup>9</sup>. Prawo w ogóle, a prawo podatkowe w szczególności, powinno być przede wszystkim sprawiedliwe<sup>10</sup>. niesprawiedliwe prawo podatkowe nie pozwala bowiem osiągnąć celu opodatkowania. Nieefektywna administracja powoduje ponadto zwiększenie kosztów poboru podatków<sup>11</sup>. Już w 2004 roku Ministerstwo Finansów podnosiło, że modernizacja administracji podatkowej powinna się zarówno opierać na doświadczeniach polskich urzędów skarbowych, jak i korzystać z rozwiązań wdrożonych przez inne administracje podatkowe<sup>12</sup>. Ostatnie dziesięć lat pokazało jednak, że Ministerstwo Finansów jak zawsze ograniczyło się do słów, ponieważ żadnej modernizacji pozwalającej poprawić skuteczność administracji jak nie było, tak nie ma. Co więcej, jej skuteczność jest coraz mniejsza. Na przykład mimo podniesienia stawek podatkowych i wzrostu gospodarczego wpływy z tytułu podatków pośrednich (głównie w podatku od towarów i usług) spadły ze 181,8 mld zł w 2012 roku do 175,3 mld zł w 2013 roku.

Zmiany są zatem konieczne, ponieważ obecne regulacje prawne ani nie gwarantują wystarczającej ochrony uczciwym podatnikom, ani nie pozwalają organom podatkowym skutecznie walczyć z szarą strefą.

Należy zatem tak przebudować administrację podatkową, aby była pomocna podatnikom rzetelnie wykonującym swoje obowiązki, a jednocześnie potrafiła skutecznie walczyć z przestępczością podatkową. W związku z tym przeciętny

---

<sup>9</sup> Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 299.

<sup>10</sup> Zob. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 10.

<sup>11</sup> Szerzej: W. Matuszewski, *Koszty zapłaty podatku*, w: *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe Pro publico bono*, Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 165–173.

<sup>12</sup> Zob. „Biuletyn Informacyjny” 2004 Ministerstwa Finansów..., s. 39.

podatnik powinien być objęty wyłącznie kontrolą formalną (czynnościami sprawdzającymi), a typowa kontrola podatkowa (kompleksowa) powinna być prowadzona wyłącznie u oszustów podatkowych. Spowodowałoby to, że kontrole podatkowe, tak jak w USA, byłyby w 100% pozytywne (w Polsce kontrole pozytywne to zaledwie trzydzieści kilka procent). Jak to osiągnąć? Należy skorzystać z rozwiązań stosowanych w innych państwach.

Należy więc przede wszystkim zlikwidować dualizm w strukturach administracji. Na przykład w żadnym z państw Unii Europejskiej nie występuje taka sytuacja, aby dwa organy były uprawnione do kontroli tych samych podatników. W Polsce natomiast tego samego podatnika może kontrolować zarówno naczelnik urzędu skarbowego, jak i dyrektor urzędu kontroli skarbowej. Co więcej, obydwie te organy mogą decyzją ustalić (określić) zobowiązanie podatkowe tego samego podatnika. Taka organizacja administracji skarbowej powoduje nie tylko to, że koszty jej funkcjonowania są wysokie, lecz także to, że jej skuteczność jest słaba. Skoro bowiem tzw. policja skarbowa może się zajmować dowolnym podatnikiem, wybiera sprawy łatwiejsze (drobne), czyli wymierza mandat pracownicy kwaciarni, a zostawia w spokoju duży podmiot będący elementem karuzeli podatkowej.

Należałoby zlikwidować również krzyżujące się kompetencje samorządowej i rządowej administracji podatkowej. Na przykład właściwym rzeczowo organem podatkowym w zakresie wymiaru i poboru podatków od spadków i darowizn jest naczelnik urzędu skarbowego, ale rozłożenie spłaty tego podatku na raty wymaga zgody (wyrażonej w formie postanowienia) wójta (burmistrza, prezydenta). Rozwiązanie takie, chociaż wynika z przyjętego modelu dochodów własnych gmin i ich władztwa podatkowego, jest sprzeczne z zasadą taniości opodatkowania i mogłoby być wyeliminowane poprzez stworzenie jednej struktury organów podatkowych.

Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby administracja podatkowa (połączona z administracją celną) była zbudowana z trzech rodzajów organów podatkowych. Najniżej usytuowanych powinno być 100–120 urzędów obejmujących zakresem działania 3–4 powiaty, w których kompetencjach pozostawałoby najmniejsi podatnicy. Na średnim szczeblu byłoby usytuowanych 10–20 urzędów, do których właściwości należałoby podatnicy osiągający wyższe przychody (1–3 na trzy województwa). Wreszcie jeden urząd z siedzibą w Warszawie, który byłby właściwy dla największych podatników. Jednocześnie urzędy średnie sprawowałyby nadzór nad 3–4 urzędami obsługującymi najmniejszych podatników,

a urząd dla największych podatników sprawowałby nadzór nad wszystkimi urzędami średnimi (mógłby funkcjonować jako generalna dyrekcja administracji podatkowej).

Do zakresu właściwości rzeczowej najmniejszych urzędów skarbowych można by włączyć wymiar i pobór składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS zajmowałby się tylko wypłatą świadczeń, co łączyłoby się z likwidacją niektórych oddziałów) oraz podatków i opłat lokalnych.

Szkodliwa z punktu widzenia skuteczności działania jest ponadto wszelkiego rodzaju akcyjność rozumiana jako metoda pracy. Z akcyjnością w polskiej administracji podatkowej mamy do czynienia na co dzień, np. akcja wystawiania mandatów w związku z niewydawaniem paragonów z kas fiskalnych, akcja kontroli prawidłowości opodatkowania umów o dzieło, akcja telefonicznego wzywania podatników do regulowania ciężących na nich zaległości podatkowych itp. Cierpi na tym skuteczność działania, ponieważ akcyjność wymaga ciągłego dostosowywania się do zmian. Każdy człowiek ma zaś ograniczone możliwości (zdeterminowane stanem własnego umysłu) rozumienia i przyswajania otrzymywanych informacji i dlatego rezultaty niektórych akcji są odległe od zamierzonych<sup>13</sup>. Wszystkie tego rodzaju skutki są kosztowne dla państwa, ponieważ pochłaniają środki, nie powodując osiągnięcia zakładanych rezultatów. Co więcej, niektóre z tych działań są przeciwskuteczne. Na przykład stan zaległości podatkowych (mimo dwukrotnie przeprowadzonej akcji oddłużeniowej) z roku na rok się zwiększa. Na koniec 2011 roku wynosił ponad 25 mld zł, z tytułu VAT 13 mld zł, na koniec 2013 roku zaległości te wynosiły 36 mld zł, w tym z tytułu VAT – prawie 21 mld zł (w jednym i drugim przypadku bez odsetek za zwłokę).

Stan zaległości podatkowych nieustannie rośnie między innymi dlatego, że niska jest ściągальność egzekucyjna tych zaległości. Przeciętnie wynosi mniej niż 10% zaległości. Dzieje się tak, mimo że administracja podatkowa w Polsce jest bardzo rozbudowana. W Polsce jest czterysta urzędów, podczas gdy w Hiszpanii, mającej podobną liczbę ludności, jest ich tylko dwieście – w tym pięćdziesiąt większych i sto pięćdziesiąt mniejszych, nadzorowanych przez te większe. W Polsce w tym zakresie panuje całkowity chaos. Sieć urzędów skarbowych i celnych nie ma uzasadnienia merytorycznego, tylko polityczny. Można więc powiedzieć, że kosztowna i wpływająca negatywnie na skuteczność działania jest liczba i zróżnicowana wielkość urzędów skarbowych. Należałoby zatem, kierując się

<sup>13</sup> Zob. S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, PWE, Warszawa 1973, s. 180.

wyłącznie względami merytorycznymi, tak rozmieścić urzędy skarbowe i urzędy celne, aby ich zakres działania był podobny. W pierwszej kolejności należałoby dokonać likwidacji najmniejszych urzędów skarbowych (niektóre urzędy są tak małe, że liczba etatów planistycznych nie przekracza 30). Można w ten sposób zaoszczędzić kilkaset etatów zarządzających i pomocniczych (każdy urząd niezależnie od wielkości ma naczelnika, główną księgową, kadrowca itd.). Należałoby również rozważyć, czy z pragmatycznego punktu widzenia nie byłoby lepiej, aby część urzędów skarbowych była większa i sprawowała nadzór (zamiast izby skarbowej) nad trzema (czterema) urzędami mniejszymi. W takim przypadku izby skarbowe byłyby zbędne, ponieważ organami odwoławczymi mogłyby być przekształcone kolegia odwoławcze.

Skuteczność można by również poprawić poprzez połączenie urzędów skarbowych z urzędami celnymi (w przypadku utrzymania izb skarbowych również poprzez ich połączenie z izbami celnymi). Prowadzone swego czasu badania wykazały, że można by w ten sposób zaoszczędzić od dwustu do trzystu etatów (zarządzających i pomocniczych) oraz lepiej wykorzystać substancję lokalową, a także usprawnić wymianę (obieg) informacji (dokumentów). Na wygospodarowanych w ten sposób etatach (wykorzystywanych dotychczas na stanowiskach zarządzających i pomocniczych) można by zatrudnić osoby zajmujące się poborem i wymiarem podatków. Należałoby ponadto zlikwidować lub ograniczyć do 1–2 urzędów skarbowych dla tzw. dużych podmiotów. Również w ten sposób zaoszczędzone etaty można by racjonalniej wykorzystać, np. przesuwając je do urzędów kontroli skarbowej.

Wadą polskiej administracji podatkowej są ponadto rozbieżności pomiędzy zakresem zadań i odpowiedzialności, a zakresem uprawnień. Rozbieżności te widoczne są na każdym kroku. Na przykład oczekuje się od organów podatkowych dużej skuteczności w walce z szarą strefą, ale niechętnie lub w ogóle nie wyposaża się ich w instrumenty umożliwiające skuteczną walkę. Co więcej, każde nieudolne nawet działanie pozwalające monitorować zdarzenia związane z powstaniem obowiązków podatkowych przedstawia się jako działanie szkodzące polskiej gospodarce, a przede wszystkim jako sprzeczne z zasadami moralnymi itd. Bez właściwej organizacji i wyposażenia prawno-technicznego nie może być mowy o skutecznym działaniu administracji podatkowej. Nie osiągnie się jednak tego poprzez stworzenie komórek wierzycielskich i połączenie urzędów skarbowych i izby skarbowej w jedną jednostkę budżetową. Działanie takie zamiast poprawy skuteczności działania administracji podatkowej spowodowałoby chaos



i jeszcze większy zakres zadań, za których realizację nikt nie czułby się odpowiedzialny.

## **2. Zasady poboru podatków**

Regulacje związane z dobrowolnym i przymusowym dochodzeniem podatków są w Polsce bardzo kosztowne zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. Polski system podatkowy zakłada bowiem, że każdy podatnik, który osiągnął dochód, ma możliwość zapłaty podatku w ustawowym terminie. Jest to założenie fałszywe, ponieważ bardzo często dochód podatkowy to jedynie dochód osiągnięty na papierze. Zaliczanie do dochodu kwot należnych, choć nieotrzymanych, brak możliwości potrącenia strat z jednego źródła dochodem z innego źródła, liczne wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów wydatków, które w sensie ekonomicznym stanowią koszt itd., powoduje, że niekiedy nawet najuczciwsi podatnicy stają się dłużnikami podatkowymi. Dzieje się tak między innymi dlatego, że odroczenie terminu płatności podatku oraz rozłożenie jego spłaty na raty jest ulgą w zapłacie podatku, w dodatku przyznawaną w ramach uznania administracyjnego. W związku z tym nie może dziwić fakt, że tylko nieliczni podatnicy mający zaległości podatkowe mogą liczyć na pozytywne decyzje. Na koniec 2013 roku na ogólną kwotę 36 078 641 tys. zł zaległości, płatne w ratach było tylko 578 149 tys. zł, czyli zaledwie 1,6%. Nie inaczej było w poprzednich latach. Na koniec 2012 roku na ogólną kwotę zaległości 30 076 635 tys. zł płatne w ratach było 426 917 tys. zł (1,4% ogólnej kwoty zaległości). Natomiast na koniec 2011 roku płatne w ratach było 428 486 tys. zł, czyli 1,65% ogólnej kwoty zaległości.

Jak wynika z przedstawionych danych liczbowych, organy podatkowe są co prawda umocowane do udzielania ulg w zapłacie podatków (raty, odroczenie terminu płatności), ale z uwagi na ich uznaniowość udzielane są niechętnie. Przepisy dotyczące rat i odroczeń terminu płatności budzą bowiem bardzo dużo kontrowersji i nie zawsze są, zdaniem opinii publicznej i NIK-u, wykorzystywane w sposób właściwy. Wynika to z faktu, że z jednej strony przyznaje się daleko idące uprawnienia, a z drugiej – podważa kompetencje i uczciwość osób, którym uprawnienia przyznano. Powodem tego jest brak fachowej kadry w administracji podatkowej, a przede wszystkim fakt, że administracja nie jest rozliczana z rezultatów, lecz z działania. Zgodnie z zasadami organizacji pracy ludzi powinno się

rozliczać jedynie z rezultatów, natomiast prawidłowe funkcjonowanie odnosić się może do maszyn i urządzeń<sup>14</sup>.

Uprawnienia przyznane organom podatkowym czynią je z jednej strony organami bardzo surowymi i rygorystycznymi, a z drugiej – dla wybranych – bardzo łagodnymi. Znane są powszechnie przypadki podatników, którym wymierza się na podstawie wątpliwej podstawy prawnej podatek (np. sprawa Romana Kluski) oraz z drugiej strony wyjątkowo łagodnego traktowania innych podatników (np. umorzenie milionowych kwot zaległości podatkowych znanemu senatorowi).

Dzieje się tak dlatego, że w polskim systemie podatkowym brak regulacji prawnych umożliwiających (w ramach związania administracyjnego, a nie swobodnego uznania) ochronę źródła opodatkowania (np. postępowania układowego<sup>15</sup>, w ramach którego łagodzone byłyby ciężary podatkowe). Ustawodawca nie może bowiem zakładać, że każda zaległość podatkowa jest ściągalna, a tylko nieudolna administracja podatkowa nie potrafi jej wyegzekwować (np. z uwagi na brak odpowiedniego nadzoru, co leży u podstaw wprowadzenia komórek wiezicielskich).

Prawidłowość działania administracji skarbowej wymaga ponadto jasnych i precyzyjnych przepisów, a w przypadku nieuniknionych wątpliwości interpretacyjnych – jasnych i stałych interpretacji udzielanych przez Ministerstwo Finansów. W dotychczasowej praktyce urzędy bądź unikają jednoznacznych odpowiedzi, bądź przezornie nie zgadzają się ze stanowiskiem podatnika<sup>16</sup>. W konsekwencji może to prowadzić do nietrafnych decyzji gospodarczych i niepotrzebnych bankructw, a tym samym do likwidacji źródła opodatkowania.

Wadliwa, a w zasadzie szkodliwa dla państwa i podatnika jest również regulacja prawna dotycząca przymusowego dochodzenia zaległości podatkowych. Przepisy obowiązujące w tym zakresie pozwalają bowiem w dniu wystawienia tytułu wykonawczego zastosować wszystkie możliwe środki egzekucyjne, przy czym mogą być one zastosowane jednocześnie. Dotyczyć to może również tych podatników, którzy nie uchylają się od opodatkowania, ale nie płacą podatków, ponieważ uzyskali przychód jedynie na papierze, tzn. nie otrzymali należności wynikającej z wystawionej faktury. W praktyce podatnicy tacy są nieustannie nękanymi przez poborców, którzy żądają cyklicznych wpłat na kwitariusz. Dzieje się

<sup>14</sup> S. Kowalewski, *Nauka administracji*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1971, s. 30.

<sup>15</sup> Szerzej: M. Staniszewski, *Zasada efektywności...*

<sup>16</sup> Zob. *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa 2004, s. 327.

tak między innymi dlatego, że w egzekucji obowiązuje prowizyjny system wynagradzania pracowników egzekucyjnych. Najkorzystniejsze z punktu widzenia pracownika jest pobieranie takich wpłat (choćby częściowo), ponieważ prowizja wynosi wtedy 6,15% pobranych kwot. Nie należą do rzadkości przypadki, gdy podatnik otrzymuje od naczelnika urzędu skarbowego odmowną decyzję na jego wniosek o raty, ale jednocześnie nieformalnych rat udziela mu pracownik egzekucji, ograniczając czynności egzekucyjne, niekiedy przez kilka lat, do częściowego pobierania zaległości podatkowych, na kwitariusz (1–2 razy w miesiącu).

Poprawa skuteczności poboru zaległości podatkowych wymaga zatem z jednej strony likwidacji wynagrodzenia prowizyjnego od kwot ściągniętych egzekucyjnie, a z drugiej zdecydowanie większej dostępności uzyskania legalnego zezwolenia na spłatę zaległości podatkowej w ratach (wydawanego w ramach związania administracyjnego). Uzyskanie takiej zgody nie powinno mieć żadnego wpływu na zasady naliczania odsetek. Innymi słowy, udzielenie rat nie powinno być ulgą, lecz dopuszczalną formą zapłaty podatku (opóźniona wpłata rekompensowana byłaby zwiększeniem zobowiązania podatnika o odsetki za zwłokę). Z kolei pracownicy egzekucji zamiast prowizji mogliby otrzymywać dodatki lub premie związane bezpośrednio ze skutecznym działaniem. Dodatkowe wynagrodzenie powinno łączyć się nie z samym działaniem, lecz rezultatem takiego działania. Od dziesiątków lat Ministerstwo Finansów zapowiada dokonanie zmian, które spowodują, że *pobór podatków będzie efektywny, tzn. skuteczny i tani*. Ostatnie zapowiedziała to Izabela Leszczyna, wiceminister finansów<sup>17</sup>.

## Kompetencje i kwalifikacje pracowników

Z punktu widzenia prakseologii zastrzeżenia budzi zakres kompetencji poszczególnych pracowników administracji podatkowej. Zakres uprawnień poszczególnych pracowników, a ściślej mówiąc, skala trudności powierzonych im zadań, powinien być uzależniony od sumy właściwości osobniczych, tzn. kwalifikacji, wiedzy, umiejętności, zdolności, doświadczenia, niezawodności itp.<sup>18</sup> Działanie pracownika może być skuteczne wyłącznie w przypadku, gdy suma jego właściwości osobniczych jest adekwatna do złożoności przydzielonych za-

<sup>17</sup> [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow) [dostęp 13.11.2014].

<sup>18</sup> Zob. S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej procedury pojęciowej dla nauki administracji*, w: *Przydatność prakseologicznej aparatury pojęciowej dla poszczególnych dyscyplin naukowych*, red. T. Kotarbiński, J. Kordaszewski, H. Kowalewska, PAN, Wrocław 1964, s. 17.

dań. Jedynie w takim przypadku mogą być wyeliminowane działania jałowe. Sprawne działanie wymaga przy tym praktycznych doświadczeń (robienia tego, czego chcemy się nauczyć). Czego zaś może się nauczyć poborca, którego działanie w 99% polega na wystawianiu pokwitowania z kwitariusza, ewentualnie dodatkowo do sporządzenia protokołu zajęcia (częściej protokołu o stanie majątkowym, gdy stwierdza, że żaden składnik majątkowy nie kwalifikuje się do zajęcia), do którego wpisuje ruchomości znajdujące się w mieszkaniu lub przedsiębiorstwie. Należy przy tym zaznaczyć, że działanie ograniczające się wyłącznie do częściowych pobrań zaległości objętych tytułami jest działaniem bezprawnym (niedozwolonym inkasem). Powtórzyć zatem trzeba za Arystotelesem: „Tego, co winniśmy robić, uprzednio się nauczywszy, uczymy się robić dopiero robiąc to właśnie”<sup>19</sup>. Nie można więc ani ubezwłasnowolnić pracowników, ani tolerować i usprawiedliwiać ich niewiedzy i braku kompetencji, a przede wszystkim tolerować nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów.

Podstawą polityki personalnej powinna być zatem zasada powoływania do zespołów urzędniczych ludzi wszechstronnie przygotowanych. Wymaga to jednak godziwego wynagradzania urzędników organów podatkowych oraz wprowadzenia obiektywnych i czytelnych kryteriów oceny ich pracy na wszystkich szczeblach administracji podatkowej.

Wykonywanie zadań z zakresu administracji podatkowej przez osoby, których ani predyspozycje, ani poziom intelektualny nie pozwala osiągnąć zamierzonego celu, jest marnotrawieniem publicznych pieniędzy i tym samym podwyższa koszty poboru podatków. Dowodem na to, że takich osób w administracji podatkowej nie brakuje, niech będzie wypowiedź jednego z naczelników urzędu skarbowego, który na seminarium eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP stwierdził między innymi, że podatnik nigdy nie będzie dla niego partnerem, ponieważ on może kontrolować podatnika. Ponadto naczelnik ten, wypowiadając się na temat uznania administracyjnego, zgłosił postulat, aby przepisów opartych na uznaniu administracyjnym było zdecydowanie więcej, niż przewiduje to obecny stan prawny.

W związku z tym należy podkreślić, że poprawa skuteczności działania administracji podatkowej zależy również od tego, czy osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych w administracji podatkowej mają odpowiednie kwalifikacje. Kadra kierownicza powinna odznaczać się minimum dwoma walorami,

---

<sup>19</sup> Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław–Warszawa 1982, s. 8–9.

a mianowicie: wiedzą organizacyjno-ekonomiczną oraz umiejętnościami oddziaływania psychologicznego i socjologicznego na podwładnych i podatników<sup>20</sup>.

## **Podsumowanie**

Głównym celem działania organów podatkowych powinno być dążenie do tego, aby podatnicy najpełniej wykonywali swoje zobowiązania podatkowe. Osiągnięcie tego celu nie jest możliwe, jeżeli nie stworzy się systemu mechanizmów, po pierwsze, gwarantujących dobrowolne wykonanie zobowiązań podatkowych przez jak największą grupę podatników oraz po drugie, chroniących źródła podatku.

Motywowanie podatników do dobrowolnego wykonywania obowiązku podatkowego ma głęboki sens pod warunkiem, że każdy przypadek niewykonania tego obowiązku spotka się z właściwą reakcją ze strony organów podatkowych. Obowiązująca aktualnie zasada wysyłania upomnienia bezpośrednio po upływie terminu płatności z zagrożeniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od doręczenia tego upomnienia nie jest jednak reakcją adekwatną, szczególnie w stosunku do podatników, którzy nie mają możliwości uregulowania zobowiązań podatkowych w pierwotnym terminie płatności. Adekwatną reakcją w stosunku do takiej grupy podatników byłoby np. udzielenie rat (odroczenia terminu płatności), przy stosownym zabezpieczeniu (np. poręczeniem bankowym) zobowiązań podatkowych. Aby reakcja organów podatkowych była adekwatna do zaniedbania obowiązku, organ podatkowy musi dostosować wywiązanie się z zobowiązań do faktycznych możliwości płatniczych. Praktyka jednak jest taka, że organ podatkowy odmawia odroczenia terminu płatności na przykład na dwa miesiące, uzasadniając to szybszym wyegzekwowaniem zaległości przez stosowanie środków egzekucyjnych, a następnie nie potrafi wyegzekwować tej zaległości przez kilkanaście miesięcy. Co gorsza, niekiedy takim działaniem doprowadza podatnika do likwidacji działalności gospodarczej.

Istnieje przy tym ścisła współzależność pomiędzy dobrowolnym wykonywaniem obowiązków a szybką i skuteczną reakcją na każdy przypadek niewykonania obowiązku.

Restrykcyjność instytucji prawnych wymuszających wykonanie zobowiązań podatkowych powinna zatem wzrastać wraz z upływem okresu zwłoki,

---

<sup>20</sup> Zob. W. Stelmach, *Obrazy kierowania. Teoria, opinie o zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 63.

a przerwanie działań egzekucyjnych poprzez dobrowolną wpłatę powinno być premiuwane łagodzeniem już zastosowanych sankcji.

W państwie demokratycznym administracja podatkowa powinna przede wszystkim służyć podatnikowi pomocą przy wykonywaniu ciężących na nim obowiązków<sup>21</sup>. Powinna to być głównie pomoc udzielana za pośrednictwem nośników elektronicznych i telekomunikacyjnych. Należy również zaznaczyć, że skuteczność administracji podatkowej jest wprost proporcjonalna do prostoty i stabilności przepisów prawa podatkowego oraz odwrotnie proporcjonalna do liczby instytucji prawnych opartych na uznaniu administracyjnym. W przypadku niespójnych, często zmienianych przepisów prawa podatkowego, w systemie prawnym zawierającym ulgi uznaniowe – realizacja zadań, mimo że angażuje duże środki finansowe i osobowe, i tak nie będzie nigdy w pełni zadawalająca. Pojawia się w związku z tym coraz częściej pogląd o konieczności zaprojektowania nowego systemu podatkowego zgodnie z regułami poprawnej legislacji, a nie tylko ograniczania się do zmiany struktury organizacyjnej<sup>22</sup>.

Wysoka jakość usług świadczonych przez administrację podatkową ponadto jest ściśle związana z jakością pracy parlamentu, a także z jasnym określeniem przez rząd kierunków aktywności służb skarbowych. Nie będzie skutecznie działać administracja podatkowa, jeżeli przy takim samym stanie faktycznym, w zależności od koniunktury, raz oczekiwać się będzie działania organów podatkowych, a raz ich zaniechania (np. przypadek Romana Kluski).

Podniesienie skuteczności działania administracji podatkowej wymaga zatem z jednej strony jasnych i precyzyjnych przepisów podatkowych, z drugiej – jasnej i stabilnej polityki podatkowej. W ostatnich latach nacisk kładzie się przede wszystkim na ilość uchwalanych ustaw, a nie na ich jakość. Zapowiedź zwiększenia nadzoru nad organami podatkowymi sama w sobie nie zwiększy efektywności, skoro głównym powodem małej skuteczności tej administracji jest zły system poboru podatków, zarówno dobrowolny, jak i przymusowy. Nie będzie to również możliwe, jeżeli nie wprowadzi się opartego na zasadzie racjonalności podziału zadań pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne administracji podatkowej. Niezwykle ważne jest również wyeliminowanie dualizmu w realizacji zadań nakładanych na organy podatkowe.

<sup>21</sup> Zob. *Strategia relacji z podatnikami*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 4–35.

<sup>22</sup> Zob. B. Brzeziński, W. Nykiel, *Tezy przedstawione na konferencji w 2003 roku w Warszawie*, za: P. Jakubczak, J. Wiśniewski, *Jak zreformować polski system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 8, s. 9–10.

## Literatura

- „Biuletyn Informacyjny” 2004 Ministerstwa Finansów, Administracja skarbowa oraz system podatkowy w Polsce.
- Brzeziński B., Nykiel W., *Tezy przedstawione na konferencji w 2003 roku w Warszawie*, za: P. Jakubczak, J. Wiśniewski, *Jak zreformować polski system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 8.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004.
- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Jakubczak P., Wiśniewski J., *Jak zreformować polski system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 8.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław–Warszawa 1982.
- Kowalewski S., *Nauka administracji*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1971.
- Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej*, PWE, Warszawa 1973.
- Kulicki J., *Kontrola skarbowa*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000.
- Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach, Kielce 2001.
- Matuszewski W., *Koszty zapłaty podatku*, w: *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe Pro publico bono*, Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego, Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Przydatność prakseologicznej aparatury pojęciowej dla poszczególnych dyscyplin naukowych*, red. T. Kotarbiński, J. Kordaszewski, H. Kowalewska, PAN, Wrocław 1964.
- Staniszewski M., *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin 2007.
- Stelmach W., *Obrazy kierowania. Teoria, opinie o zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Strategia relacji z podatnikami*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- System informacji prawnych Lex.
- Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa 2004.

## DEBT UNITS IN TAX OFFICES AND IMPROVEMENT OF THE EFFICIENCY OF TAX COLLECTION

### Summary

Low efficiency of tax administration is observed not only in the country, but also abroad. On the 29<sup>th</sup> of May, the European Commission published the European Union's Council Recommendations in which it states that the functioning of the Polish public administration system is below the EU's average. It seems that the problem is not acknowledged only by the Minister of Finance. An example of such behaviour is the decision of the Minister of Finance made in a response to the Recommendations, which was limited only to changes of the organisational structure of tax offices and tax chambers which required appointment of new divisions and debts units.

Increasing the efficiency of tax administration is a pressing need. However, it can be achieved not by changes proposed by the Minister of Finance, but mainly by changing the regulations concerning tax collection and competences of officers and liquidation of duplication of competences of tax authorities. In addition, the taxation system should be simplified, as the efficiency of tax administration is directly proportional to the simplicity and stability of regulations of the taxation law.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** taxation system, taxes, tax administration



**Paweł Górecki\***

Uniwersytet Szczeciński

## POSTĘPOWANIE UPROSZCZONE PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

### Streszczenie

Celem wprowadzenia trybu uproszczonego do postępowania sądownoadministracyjnego było w szczególności przyspieszenie postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie uproszczone jest merytorycznym rozpoznawaniem skargi przez sąd w określonych sytuacjach, gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie dotknięte są wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem dającym podstawę do wznowienia postępowania, a także gdy strona zgłosi wniosek o rozpoznanie skargi w tym trybie przy braku sprzeciwu pozostałych stron postępowania. Rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym jest również możliwe w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a. Zachętą do uregulowania trybu uproszczonego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi były wyniki obserwacji orzecznictwa sądowego wskazującego, że duża liczba wyroków uwzględniających skargi na decyzje i postanowienia zapadała z powodu wady nieważności lub naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Jednak z perspektywy dziesięciu lat funkcjonowania ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postępowanie uproszczone, ze względu na sposób regulacji, nie spełniło pokładanych w nim oczekiwań ustawodawcy.

**Słowa kluczowe:** sądownictwa administracyjne, postępowanie uproszczone

Postępowanie rozpoznawcze przed sądem administracyjnym może być prowadzone w dwóch formach: rozprawy lub posiedzenia niejawnego. To, czy ustawodawca daje możliwość sądowi rozpoznania sprawy bądź to na posiedzeniu

---

\* e-mail: pawelgorecki@op.pl

jawnym, bądź to na posiedzeniu niejawnym, nie jest obojętne dla uczestników postępowania, a także ma znaczenie dla samej konstrukcji postępowania sądowego.

Pomysł ustawodawcy wprowadzenia do postępowania sądownoadministracyjnego możliwości rozpoznania skargi na posiedzeniu niejawnym nie jest zamysłem nowym. Już w aktach prawnych regulujących postępowanie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (NTA) można znaleźć tego rodzaju rozwiązanie<sup>1</sup>. NTA mógł rozpoznać skargę na posiedzeniu niejawnym i uchylić wyrokiem zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wad postępowania administracyjnego polegających na konieczności uzupełnienia stanu faktycznego, przyjęcia tego stanu sprzecznie z aktami sprawy oraz gdy naruszono formy postępowania ze szkodą dla skarżącego. NTA mógł także rozstrzygnąć inną sprawę na posiedzeniu niejawnym, o ile strony się na to zgodziły – według regulacji prawnej z 1922 roku bądź gdy strony nie zgłaszały wyraźnego wniosku o przeprowadzenie rozprawy – zgodnie z regulacją prawną z 1932 roku.

W okresie powojennym istnienia sądownictwa administracyjnego podobne rozwiązanie prawne ustawodawca powołał do życia na podstawie ustawy o NSA z 1995 roku<sup>2</sup>. Ustawa ta w art. 47 dopuszczała wyjątek od reguły rozpoznania sprawy na rozprawie, umożliwiając przeprowadzenie postępowania rozpoznawczego na posiedzeniu niejawnym. Celem ustanowienia takiej ewentualności było przyspieszenie postępowania<sup>3</sup>. Było ono formą szczególną, gdyż w wyniku jego zastosowania doznawała ograniczenia zasada jawności. Sąd administracyjny zgodnie z art. 152 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy o NSA z 1995 roku dokonywał wszystkich czynności procesowych tylko w obecności osób wezwanych na posiedzenie niejawne. Oznaczało to, że NSA mógł przeprowadzić postępowanie rozpoznawcze bez udziału skarżącego.

Prawodawca, mając na względzie wyjątkowość tego trybu, dokładnie określił warunki jego uruchomienia. Każde przekroczenie prawa w tym względzie mogło być uważane za naruszenie zasady jawności i mogło być podstawą

---

<sup>1</sup> Artykuł 18 i art. 19 Ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU nr 67, poz. 600), dalej ustawa o NTA z 1922 r., art. 72, art. 73, art. 84 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU nr 94, poz. 806), dalej rozporządzenie o NTA z 1932 r.

<sup>2</sup> Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368), dalej ustawa o NSA.

<sup>3</sup> J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 81.

wznowienia postępowania. Artykuł 401 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy o NSA z 1995 roku stwierdzał, że można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności, jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa skarżący był pozbawiony możliwości działania. Z tego względu ustawodawca precyzyjnie określał przypadki rozpoznania skargi w tym trybie. Ten aspekt, nieprzestrzegania zasady jawności, można było rozpatrywać także szerzej, tzn. traktując jako obiektywne, rażące naruszenie przepisów prawa procesowego, skutkujące uruchomieniem innego środka obalania prawomocności orzeczeń NSA, tj. rewizji nadzwyczajnej. Ta druga ewentualność była konieczna z tego względu, że wznowienie postępowania było oparte na zasadzie skargowości, a więc mógł je uruchomić tylko podmiot uprawniony, jakim był np. skarżący. Nieprzestrzeganie przez NSA przepisów dotyczących przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w odpowiedniej formie – rozprawy lub posiedzenia niejawnego – mogło być zakwalifikowane jako naruszenie przepisów prawa skutkujące nieważnością i mogło spowodować uruchomienie środków prawnych przez skarżącego bądź podjęcie odpowiednich kroków przez podmioty legitymowane do wniesienia rewizji nadzwyczajnej.

Ustawa o NSA z 1995 roku zawierała tylko jeden przypadek odstępstwa od reguły, że pod względem merytorycznym sprawy były rozstrzygane na rozprawie. Wyjątek ten został zawarty w przepisie art. 47 ust. 2 ustawy o NSA. Stanowił on, że przewodniczący wydziału lub prezes ośrodka zamiejscowego może skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym co do jej istoty, jeżeli w sposób oczywisty decyzja była dotknięta wadami, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 1, 3 i 4 k.p.a. Cytowany przepis był wzorowany na podobnej regulacji zawartej w procedurze cywilnej (art. 374 k.p.c.). Pozwalał on na rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty na posiedzeniu niejawnym, jeżeli zachodziła nieważność postępowania. Trzeba zwrócić uwagę, że norma prawna z art. 47 ust. 2 ustawy o NSA była kazuistyczna w zakresie przyczyn zezwalających na jej uruchomienie. Do rozpoznania na posiedzenie niejawne mogły być skierowane tylko decyzje i tylko te, które są dotknięte wadami nieważności wyliczonymi w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4, tj. gdy: decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną oraz gdy decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. I co równie ważne, decyzja musiała być dotknięta wadą w sposób oczywisty. Zgodnie z ust. 2 art. 47 ustawy o NSA uprawnienie do skierowania skargi na posiedzenie niejawne przysługiwało tylko przewodniczącemu wydziału lub prezesowi ośrodka

zamiejscowego, ale już nie wyznaczonemu sędziemu, mimo że posiadał kompetencję wyznaczenia terminu posiedzenia niejawnego lub rozprawy, w którym sprawa miała być rozpoznana. Zarówno w stosunku do art. 45 § 1 pkt 4, jak i art. 47 ust. 2 ustawy o NSA nie można było mówić o istnieniu luki w prawie czy też zwykłym przeoczeniu ustawodawcy, gdyż normy obu przepisów nie nastroczały problemów interpretacyjnych i były w tym względzie jednoznaczne.

W powyższej sytuacji sąd administracyjny poddawał ocenie jedynie okoliczności uzasadniające wystąpienie wad skutkujących nieważnością, natomiast nie był upoważniony do rozpoznania sprawy w dalszej jej części. Jednakże jeżeli zaskarżona decyzja nie kwalifikowała się do stwierdzenia nieważności w trybie posiedzenia niejawnego, sąd kierował zaskarżony akt na rozprawę w celu merytorycznego rozstrzygnięcia zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania przed sądem administracyjnym<sup>4</sup>.

NSA uznając, że decyzja została dotknięta wadami powodującymi jej nieważność, zawartymi w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4, wydawał wyrok, od którego każdemu uczestnikowi postępowania sądowoadministracyjnego, a więc i skarżącemu, przysługiwał środek zaskarżenia w postaci sprzeciwu. Zasadą było, że orzeczenia sądu administracyjnego były prawomocne, ale ustawa o NSA regulowała wyłom w tej regule właśnie w postaci prawa wniesienia sprzeciwu. Ta konstrukcja była o tyle oryginalna, że nawiązywała w swej istocie do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zawartego w przepisach procedury administracyjnej. Sprzeciw wносиło się do tego samego sądu, który wydał wyrok w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, czyli był on środkiem zaskarżenia niedewolutywnym, jednakże powodującym autokontrolę sądu swego rozstrzygnięcia, ale już na rozprawie.

Obowiązująca ustawa dotycząca postępowania sądowoadministracyjnego<sup>5</sup> kontynuuje założenia poprzednich zasygnalizowanych wyżej aktów prawnych. Jednak aktualne rozwiązania prawne są bardziej złożone.

Nadal postępowanie rozpoznawcze można rozumieć jako ciąg czynności umożliwiających sądowi administracyjnemu rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na podstawie rozwiązań prawnych przyjętych w p.p.s.a. można wyróżnić dwa tryby rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej: podstawowy (zwykły) i uproszczony. Tryb uproszczony w p.p.s.a. jest wynikiem ewolucji poglądów ustawodawcy. Zarówno konstrukcja

<sup>4</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 137.

<sup>5</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. DzU 2012, nr 270), dalej p.p.s.a.

rozpoznania sprawy sądowej na posiedzeniu niejawnym przed NTA, jak i postępowanie prowadzone przez NSA na podstawie przepisu art. 47 ustawy o NSA z 1995 roku wykazują tendencje do wyodrębnienia dodatkowego trybu obok podstawowego. W systematyce tych aktów jeszcze nie jest to wskazane wprost, ale już p.p.s.a. w rozdziale 8 nazywa się ten tryb oraz reguluje jego przebieg – jest to postępowanie uproszczone. Przy tym należy pamiętać, że ustawodawca przewidział także możliwość rozpoznania spraw na posiedzeniu niejawnym w trybie zwykłym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku nie pozostawia wątpliwości, że zgodnie z art. 45 ustawodawca nakłada na sądownictwo obowiązek stosowania zasady jawności, czego implikacją jest konieczność rozpoznania sprawy na rozprawie i traktowanie jej jako podstawowej formy postępowania wyjaśniającego (art. 90 § 1 p.p.s.a.). Przepis art. 90 § 2 p.p.s.a. pozwala sądowi administracyjnemu na odstępnie od generalnego założenia ustawowego na rzecz możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie zwykłym, z tym jednak zastrzeżeniem, że muszą być to przypadki przewidziane przez przepisy szczególne. Przykładami takich wyjątków są np. art. 32 ust. 3 Ustawy z 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. DzU 2007, nr 63, poz. 424 z późn. zm.), art. 38 ust. 2 Ustawy z 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (DzU 2010, nr 182, poz. 1228)<sup>6</sup>.

Tryb postępowania uproszczonego został przewidziany w rozdziale 8 od art. 119 do art. 122 p.p.s.a. Ten rodzaj postępowania wykazuje wiele podobieństw do rozwiązań prawnych okresu międzywojennego i ustawy o NSA z 1995 roku, np. wskazanie w przepisach prawa przypadków pozwalających na jego zastosowanie, czynności rozpoznania są prowadzone w formie posiedzenia niejawnego oraz wynik postępowania odpowiada w pełni założeniom ustawowym sprawowanej kontroli przez sąd administracyjny. Wydaje się, że podobieństwo zachodzi również w powodach ustanowienia tego trybu, którym była chęć przyspieszenia postępowania sądowego.

W momencie wpływu skargi do sądu administracyjnego mają miejsce czynności przygotowawcze, umożliwiające rozpoznanie skargi co do istoty na kolejnych etapach postępowania. W związku z tym, że ustawodawca pozwala na skierowanie skargi do trybu podstawowego lub uproszczonego, istnieje konieczność

---

<sup>6</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 193.

dokonania wyboru w tym zakresie. Podstawą prawną dla sformułowania stanowiska sądu co do wyboru trybu będą przepisy art. 119 i art. 121 p.p.s.a. Natomiast podmiotem, który wykona czynność kwalifikacji, będzie, w myśl przepisu § 36 ust. 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2003 roku – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU 2003, nr 169, poz. 1646), sędzia sprawozdawca<sup>7</sup>, a formą procesową będzie niezaskarżalne zarządzenie. Jeżeli na podstawie zarządzenia sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzenie jawne, nie jest możliwa już wówczas zmiana trybu i skierowanie skargi do rozpoznania w postępowaniu uproszczonym. Nie będzie również możliwe uruchomienie trybu uproszczonego, jeżeli zostały dokonane czynności procesowe na rozprawie<sup>8</sup>.

Postanowienia p.p.s.a. dopuszczają rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym w kilku przypadkach. Po pierwsze, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadami nieważności, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach, albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania. W tym przypadku, jeżeli skarga będzie dopuszczalna i możliwe będzie jej rozpoznanie co do istoty, to sąd administracyjny może samodzielnie zdecydować na skierowanie jej do rozpoznania w trybie uproszczonym. Przepis art. 119 pkt 1 p.p.s.a. wskazuje na wiele ograniczeń, które sąd administracyjny musi wziąć pod uwagę. Otóż przedmiotem zaskarżenia mogą być tylko decyzje i postanowienia. Pozostałe akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a. nie leżą w zasięgu przepisu art. 119 pkt 1 p.p.s.a. Sąd administracyjny, w zakresie orzekania, będzie musiał się ograniczyć do oceny czy

---

<sup>7</sup> „Ustawa nie określa, kto kieruje sprawę do rozpoznania w trybie uproszczonym. Ponieważ wstępne badanie skargi zastrzeżono dla przewodniczącego wydziału, on będzie zapewne wydawał stosowne zarządzenie w tej kwestii” (Z. Kmiecik, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 18–44). „Ustawa nie precyzuje wyraźnie, w czyjej gestii leży uprawnienie do kierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że wstępne badanie skargi (art. 49 p.p.s.a.) będzie z reguły dokonywane przez przewodniczącego wydziału, on będzie podejmował stosowne zarządzenia w tej kwestii. Nie ma jednak przeszkód, aby o rozpoznaniu sprawy w tym trybie zdecydował przewodniczący posiedzenia albo sędzia sprawozdawca” (W. Chróścielewski, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 32–44).

<sup>8</sup> „Skoro sprawa była już rozpatrywana na rozprawie i nie została dostatecznie wyjaśniona, to brak było podstaw, aby rozpoznać ją w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, w składzie jednego sędziego i z pominięciem zasady jawności. Decyzja o skierowaniu przedmiotowej sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym została podjęta wadliwie, z naruszeniem art. 119 pkt 1 p.p.s.a.” (wyrok NSA z 3 lipca 2003 II OSK 754/07, LEX nr 477404). „Rozpatrywanie przez WSA sprawy na rozprawie w sytuacji, gdy następnie rozprawę odroczone, nie pozwala temu Sądowi na skierowanie sprawy celem jej rozpatrzenia w trybie uproszczonym” (R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 r., II OSK 754/07*, „Casus” 2008, nr 3, s. 34–38).

zaskarżona decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności albo czy zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania<sup>9</sup>. Skutkiem tego sąd uchyli lub stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji lub postanowienia odpowiednio na podstawie art. 145 § 1 pkt lit. b i art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W pozostałym zakresie wyznaczonym przez przepis art. 145 p.p.s.a. sąd nie może podejmować czynności kontrolnych ani oddalić skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a.<sup>10</sup>

Po drugie, gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W odróżnieniu od przepisu art. 119 pkt 1 p.p.s.a. przepis art. 119 pkt 2 p.p.s.a. został oparty na zasadzie dyspozycyjności. Wnioskodawcą może być skarżący, strona przeciwna, uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego w rozumieniu art. 33 p.p.s.a. w związku z art. 12 p.p.s.a. Wniosek powinien spełniać wymagania stawiane pismom procesowym oraz zostać wniesiony bezpośrednio do sądu w formie odrębnego pisma, chyba że jego sformułowanie nastąpiło już w skardze, wówczas nic nie stoi na przeszkodzie, aby jego wniesienie miało miejsce w trybie pośrednim (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Strona przeciwna może także wnioskować o przeprowadzenie postępowania uproszczonego w odpowiedzi na skargę. Ustawodawca nie wskazał terminu wniesienia wniosku. Wydaje się, że momentem granicznym będzie dzień wyznaczenia rozprawy. Po tej czynności wniosek o przeprowadzenie postępowania uproszczonego stanie się bezprzedmiotowy<sup>11</sup>. Warunkiem umożliwiającym przeprowadzenie rozpoznania sprawy w trybie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. jest konieczność uzyskania zgody pozostałych stron. Po zapoznaniu się z treścią wniosku o skierowanie sprawy do postępowania uproszczonego strona powinna wyrazić swoje stanowisko. Jej sprzeciw, wniesiony z zachowaniem ustawowego terminu, tj. dni od dnia zawiadomienia o wniesieniu wniosku, spowoduje powstanie, po stronie sądu administracyjnego, obowiązku przekazania sprawy na rozprawę. Podobnie będzie w przypadku jednostronnej oceny sądu wynikającej z analizy skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy administracyjnej. Sąd administracyjny, po wstępnym zapoznaniu się

---

<sup>9</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 381.

<sup>10</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 206.

<sup>11</sup> Zob. B. Dauter, *Postępowanie uproszczone w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 2, s. 59.

z aktami sprawy, przekazuje ją na posiedzenie jawne, gdy zachodzi konieczność udziału stron, przeprowadzenia dowodów uzupełniających z dokumentów lub sprawa wymaga rozpoznania na rozprawie z uwagi na jej skomplikowany charakter. Brak sprzeciwu strony powinien skutkować przeprowadzeniem postępowania uproszczonego.

Zakresem rozpoznania będą objęte skargi na wszystkie akty i czynności oraz beczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej mogące stanowić przedmiot kontroli sądu administracyjnego na podstawie przepisu art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. bez względu na to, jakimi wadami są one dotknięte. Nadto, inaczej niż na podstawie przepisu art. 119 pkt 1 p.p.s.a., sąd administracyjny nie będzie ograniczony w zakresie orzekania, czyli będzie mógł zarówno uwzględnić skargę, jak i ją oddalić<sup>12</sup>.

Po trzecie, gdy organ administracji publicznej nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, a skarżący zażądał rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi oraz jeżeli stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości sądu. Zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. ustawodawca nałożył na organ administracji publicznej, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, obowiązek w postaci przekazania skargi, akt sprawy administracyjnej i odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia skargi organowi administracyjnemu. Jeżeli organ administracji publicznej uchybi temu obowiązkowi, to sąd administracyjny, w wyniku wszczęcia postępowania na wniosek skarżącego, może orzec, na posiedzeniu niejawnym, o wymierzeniu organowi kary grzywny. Jeżeli mimo nałożenia kary grzywny w dalszym ciągu organ administracji publicznej nie wywiąże się z obowiązku przekazania sądowi administracyjnemu skargi, spowoduje to powstanie po stronie skarżącego uprawnienia do żądania przeprowadzenia przez sąd rozpoznania sprawy wyłącznie na podstawie odpisu skargi. W tym celu podmiot legitymowany powinien złożyć odpowiedni wniosek wraz z dołączonym do niego odpisem skargi. Sąd będzie mógł niezwłocznie, po jego doręczeniu, rozpoznać wniosek i dokonać jego oceny, a następnie może skierować sprawę do trybu zwykłego lub uproszczonego. Aby zablokować powyższe uprawnienie skarżącego, wystarczy, że organ doręczy sądowi administracyjnemu skargę bez akt sprawy administracyjnej i własnego stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę.

---

<sup>12</sup> T. Woś H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 382.



Zgodnie z treścią art. 121 p.p.s.a. inicjatorem skierowania sprawy do trybu uproszczonego może być sąd administracyjny, działając z urzędu, lub strona postępowania sądowoadministracyjnego, wnosząc o zastosowanie tego niestandardowego rozwiązania prawnego<sup>13</sup>. Inne stanowisko prezentuje Bogusław Dauter, który stwierdza: „nie do końca przekonujący jest pogląd, że rozpatrzenie skargi w postępowaniu uproszczonym w trybie art. 121 p.p.s.a. może nastąpić z urzędu. Skoro bowiem rozpoznanie sprawy w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a. jest możliwe wyłącznie na żądanie skarżącego, to należy przyjąć, iż tylko on jest uprawniony do żądania rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym. W innej sytuacji skarżący nie tylko zostałby pozbawiony możliwości rozpoznania sprawy na podstawie akt administracyjnych, ale także zostałby wbrew swej woli pozbawiony możliwości osobistego udziału w rozpoznaniu sprawy. Należy zważyć, że rozstrzygnięcie wydane w trybie art. 121 p.p.s.a. może być również niekorzystne dla skarżącego, inaczej niż ma to miejsce w wypadku rozstrzygnięcia na podstawie art. 119 pkt 1 p.p.s.a.”<sup>14</sup>

Wydaje się, że stanowisko Tadeusza Wosia jest bardziej przekonujące. Przepis art. 121 p.p.s.a. wyraźnie wskazuje, że WSA może rozpoznać sprawę na podstawie odpisu skargi w trybie uproszczonym. Użycie słowa „może” daje sposobność poruszania się w zakresie luzu decyzyjnego i jest równoznaczne z tym, że sąd administracyjny równie dobrze jest w stanie rozpoznać taką sprawę na posiedzeniu jawnym. Wniosek strony, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a., będzie dotyczył tylko rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi i na tym etapie nie można przesądzić, że nastąpi to na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 121 p.p.s.a. Dopiero wtedy, gdy WSA dojdzie do przekonania, że zostały spełnione ustawowe przesłanki w postaci: wymierzenia organowi grzywny, organ w dalszym ciągu uchybia obowiązkowi przesłania do sądu skargi, stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości, skarżący skierował do sądu wniosek o zastosowanie trybu z art. 55 § 2 p.p.s.a., będzie możliwe dokonanie wyboru trybu rozpoznania sprawy. I tak, jak rozpoznanie sprawy na podstawie przepisu art. 55 § 2 p.p.s.a. możliwe jest tylko na podstawie żądania skarżącego, tak inicjatywa przeprowadzenia postępowania uproszczonego może należeć zarówno do sądu administracyjnego, jak i do strony postępowania (skarżącego, strony przeciwnej). Dodatkowym argumentem za powyższym

<sup>13</sup> Podobnie T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 386.

<sup>14</sup> B. Dauter, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgutka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. LEX, komentarz do art. 121.

stanowiskiem jest to, że sąd administracyjny nie będzie związany ani wnioskiem o rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi, ani wnioskiem o skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzenie niejawne w trybie uproszczonym. Jednym podmiotem, który jest w tym zakresie władny podjąć wiążącą decyzję, będzie wojewódzki sąd administracyjny właściwy do rozpoznania sprawy, po przeprowadzeniu wnikliwego badania treści skargi co do spełnienia przesłanek z art. 55 § 2 p.p.s.a. oraz zasadności skierowania sprawy do postępowania uproszczonego.

WSA na podstawie przepisu art. 121 p.p.s.a. może rozpoznać skargę na wszystkie akty i czynności oraz beczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej mogące stanowić przedmiot kontroli sądu administracyjnego na podstawie przepisu art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. bez względu na to, jakimi wadami są one dotknięte. WSA ma również kompetencję, aby uwzględnić skargę lub ją oddalić.

Zarówno w ustawodawstwie przedwojennym, jak i powojennym dotyczącym postępowania uproszczonego, bądź postępowania zbliżonego konstrukcją do trybu uproszczonego z p.p.s.a., prawodawca nie zmienił formy rozstrzygnięcia. Niezależnie od wyniku oceny sprawy sądownoadministracyjnej sąd administracyjny wydaje wyrok uwzględniający bądź oddalający skargę ze wszystkimi konsekwencjami charakterystycznymi dla tego rodzaju merytorycznego rozstrzygnięcia. Wyrok w postępowaniu uproszczonym ma tę samą moc, co wyrok wydany w trybie podstawowym przy uwzględnieniu rodzaju posiedzenia, na którym orzeczenie zapadło. Należy więc stosować te same przepisy regulujące kwestie doręczania, uzasadnienia, związania sądu administracyjnego wydanym orzeczeniem. Różnice zaznaczają się w możliwości zastosowania środków prawnych pozwalających na wzruszenie wyroku sądu administracyjnego. W okresie międzywojennym ówczesny ustawodawca w ogóle nie przewidywał możliwości wyeliminowania orzeczenia NTA z obrotu prawnego, nawet na podstawie środka prawnego w postaci wznowienia postępowania sądowego. Artykuł 2 ustawy o NTA z 1922 roku oraz art. 91 ust. 1 rozporządzenia o NTA z 1932 roku stwierdzały, że wyroki NTA są ostateczne. Z kolei ustawa o NSA z 1995 roku dawała możliwość wniesienia sprzeciwu od wyroku wydanego w trybie art. 47 ust. 2 tej ustawy, co obligowało NSA do rozpoznania sprawy ponownie już tylko na rozprawie. Obowiązująca regulacja prawna postępowania przed sądami administracyjnymi pozwala na zastosowanie środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej od wyroku zapadłego zarówno w postępowaniu podstawowym, jak i postępowaniu uproszczonym.

Wśród autorów komentujących przepisy postępowania sądownoadministracyjnego raczej nie ma sporu co do zasadności wprowadzenia konstrukcji trybu uproszczonego do p.p.s.a., co więcej – niektórzy stwierdzają, że jest ona nieodzowna. Jednak i na tej płaszczyźnie można znaleźć głosy sprzeciwu. Polaryzację poglądów na gruncie doktryny wprowadza dopiero analiza szczegółowych zapisów p.p.s.a. dotyczących postępowania uproszczonego. Badając literaturę w tym zakresie, można odnieść wrażenie, że przeciwnicy obowiązującego rozwiązania są bardziej widoczni niż jego zwolennicy. Może dlatego, że mogą wskazać więcej argumentów przemawiających za rekonstrukcją tego rozwiązania prawnego. Krytyka oparta jest na argumentach zarówno o charakterze ogólnym, jak i szczegółowym, odnoszących się do trybu uproszczonego jako instytucji procesowej oraz do poszczególnych rozwiązań prawnych determinujących jego charakter. Już w pierwszych latach obowiązywania p.p.s.a. wyrażane było stanowisko, że postępowanie uproszczone nie spowoduje przyspieszenia załatwiania spraw sądowych, gdyż jest ono mało znaczącym elementem procedury sądownoadministracyjnej. Już doświadczenia zebrane pod rządami ustawy o NSA pokazywały, że tryb unormowany w art. 47 ust. 2 ma znaczenie marginalne. Na tej podstawie w latach 1999–2000 tylko cztery sprawy zostały zakończone prawomocnym wyrokiem<sup>15</sup>. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania p.p.s.a. zaznaczył się znaczny wzrost, w porównaniu z okresem obowiązywania ustawy o NSA, w przypadkach rozpoznania spraw w trybie postępowania uproszczonego. W informacjach Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2004–2005 można zaobserwować pewną dozę optymizmu co do popularności wyboru tego trybu. Stwierdza on, że „ze statystyki wynika, że postępowanie uproszczone zaistniało w postępowaniu sądownoadministracyjnym i można mieć nadzieję na korzystanie z tej instytucji w przyszłości”<sup>16</sup>.

Początkowa faza działalności WSA zaowocowała większą liczbą spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym, jednak z perspektywy 2013 roku twierdzenie, że mogłoby to mieć wpływ na szybkość załatwiania spraw przez sądy administracyjne, jest dalece nieuprawnione. W tabeli 1 jednoznacznie wskazano na brak zainteresowania załatwianiem spraw w trybie innym niż podstawowy.

<sup>15</sup> Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 115.

<sup>16</sup> Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2004–2005, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files) [dostęp 4.01.2015].

Tabela 1

## Zainteresowanie załatwianiem spraw w trybie innym niż podstawowy

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba spraw załatwionych w trybie uproszczonym	839	1390	603	358	155	36	146	440	411
Procent ogółu załatwionych spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64	0,57

Źródło: Informacja Prezesa NSA o rocznej działalności sądów administracyjnych za 2012 rok, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/) [dostęp 4.01.2015].

Po znaczącym spadku spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym w 2006 roku Prezes NSA w treściach informacji o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2007–2009 dokonuje analizy powodów tego stanu rzeczy. Na tej podstawie dochodzi do wniosków, że przyczynami małej popularności trybu uproszczonego są: przywiązanie stron do jawności postępowania, możliwość zajęcia stanowiska podczas rozprawy, przeświadczenie o dogłębnym zbadaniu sprawy rozpoznawanej na rozprawie w składzie trzech sędziów, niedostateczna wiedza stron na temat możliwości skorzystania z tego trybu postępowania, zwiększenie sprawności rozpoznawania spraw w trybie zwykłym oraz ograniczone możliwości stosowania trybu uproszczonego przez wojewódzkie sądy administracyjne z urzędu<sup>17</sup>. Natomiast w informacji za okres sprawozdawczy 2010 roku Prezes NSA formułuje następującą konkluzję: „instytucja ta [postępowanie uproszczone – przyp. P.G.] nie sprawdziła się w dotychczasowej praktyce orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych”<sup>18</sup>. Należy się zgodzić z tym stwierdzeniem, bo skoro w dwóch pierwszych latach, tj. w 2004 i 2005 roku, liczba spraw rozpoznanych w trybie uproszczonym nieznacznie przekroczyła 1% ogółu załatwianych spraw przez WSA, a były to wyniki najlepsze w całym dotychczasowym okresie obowiązywania p.p.s.a, trudno jest mówić o znaczącym wpływie trybu uproszczonego na sposób rozpoznania skarg. Tym bardziej

<sup>17</sup> Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2007–2009, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/) [dostęp 4.01.2015].

<sup>18</sup> Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za rok 2010, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/informacja-za-rok-2010](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/informacja-za-rok-2010) [dostęp 4.01.2015].

że w pozostałych latach (2006–2012) możemy obserwować zdecydowany regres w liczbie spraw objętych postępowaniem uproszczonym.

Wiele zastrzeżeń jest zgłaszanych także do strony merytorycznej regulacji trybu uproszczonego. Negatywnie ocenia się rozwiązanie zawarte w art. 119 § 1 p.p.s.a., pozwalające rozpatrywać skargi na decyzje i postanowienia dotknięte najcięższymi, kwalifikowanymi wadami, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub innych przepisach, oraz wadami wyliczonymi w art. 145 § 1, art. 145a i art. 145b k.p.a.<sup>19</sup> Część autorów zwraca uwagę, że ocena, czy występują tego typu wady, wymaga wnikliwego rozeznania sprawy i zazwyczaj będą to sprawy trudne i skomplikowane<sup>20</sup>. W przypadku drugiej ewentualności wskazanej w art. 119 pkt 2 p.p.s.a. przewidywania sceptyków wprowadzenia trybu uproszczonego w obowiązującym kształcie w pełni się sprawdziły. Strony postępowania sądowoadministracyjnego nie są zainteresowane kierowaniem skarg do trybu innego niż zwykły<sup>21</sup>. Podobne spostrzeżenia zostały zawarte w sprawozdaniach Prezesa NSA z działalności sądów administracyjnych z lat 2004–2012, w których informuje, że często strony zawiadamiane przez sąd o złożeniu wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym żądały przeprowadzenia rozprawy.

Krytyce został poddany także przepis art. 121 p.p.s.a. Komentatorzy stwierdzili, że stworzenie możliwości rozpoznania skargi w trybie art. 121 p.p.s.a. w przypadku określonym w art. 55 § 2 p.p.s.a. jest nieuzasadnione. W sytuacji niewywiązywania się organu administracji z nałożonego na niego obowiązku przekazania pełnej dokumentacji sprawy administracyjnej wraz ze skargą oraz odpowiedzią na nią sąd administracyjny nie powinien podejmować rozstrzygnięcia, odstępując od zasady jawności postępowania, rozpoznania sprawy na rozprawie i rozpatrywania jej w składzie trzyosobowym<sup>22</sup>. Nie ma powodów, aby sąd pogarszał swoją zdolność dogłębnej analizy sprawy sądowoadministracyjnej, opierając się jedynie na odpisie skargi, nawet jeżeli skarga została sporządzona przez podmiot profesjonalny.

---

<sup>19</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 208.

<sup>20</sup> R. Sawuła, *Sądy administracyjne w III Rzeczypospolitej (wybrane uwagi)*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 284; J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model...*, s. 340.

<sup>21</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 384, zob. wskazaną tam literaturę.

<sup>22</sup> Tamże, s. 387.

Postępowanie uproszczone zostało wprowadzone we wszystkich procedurach sądowych polskiego systemu prawa. Oprócz procedury sądownoadministracyjnej można je znaleźć także w procedurze karnej (art. 468 – art. 484 k.p.k.) i w procedurze cywilnej (art. 505<sup>1</sup> – art. 505<sup>14</sup> k.p.c.). Choć wskazane akty normatywne różnią się od siebie, ustawodawcy przy tworzeniu regulacji postępowania uproszczonego przyświecał ten sam cel – przyspieszenia rozpatrywania spraw sądowych. Niestety, postępowanie uproszczone przewidziane w p.p.s.a. nie spełniło pokładanych w nim nadziei. Analizując tylko dane statyczne, można mówić o porażce normodawcy. Średni procentowy wynik spraw rozpoznawanych w tym trybie kształtuje się poniżej 1% ogółu spraw rozpoznanych przez WSA. Są to śladowe ilości. Do tego dochodzi jeszcze wiele problemów związanych ze stosowaniem regulujących tę procedurę przepisów, które nastroczają wiele trudności zarówno sądom, jak i stronom postępowania. Problematyczność zapisów ustawy zauważa także sama doktryna, zalecając daleko idącą ostrożność w korzystaniu z postępowania uproszczonego.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- Dauter B., *Postępowanie uproszczone w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 2.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgutka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. LEX.
- Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2004–2005, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files).
- Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za lata 2007–2009, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files).
- Informacje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych za rok 2010, [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files).
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.

- Sawuła R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 r., II OSK 754/07*, „Casus” 2008, nr 3.
- Sawuła R., *Sądy administracyjne w III Rzeczpospolitej (wybrane uwagi)*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005.

### **Akty prawne**

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU, nr 94, poz. 806).
- Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU, nr 67, poz. 600).
- Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU 2012, nr 270).

## **SMALL CLAIMS TRACK DURING ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS**

### **Summary**

The aim of the implementation of a small claims track into administrative court proceedings was, above all, fastening of proceedings in administrative courts. The small claims track is recognition of a claim by a court in specific situations: when the contested decision is void within the meaning of art. 156 § 1 of the Administrative Procedure Code or other regulations or if a decision was issued with a defect which constitutes a basis for revision of the judgement, as well as when a party applies for recognition of a claim in such a track, unopposed by other parties. Recognition of a claim in a small claims track is also possible in a case referred to in art. 55 § 2 of the Law of the Administrative Courts Procedure. Observation of judicial jurisdictions indicates that a great amount of judgements concerning appeals against decisions and statements was made due to their voidness or an infringement of law which constituted a basis for re-opening of the

administration proceedings. It was the reason for regulation of small claims tracks conducted in administration courts. However, after ten years of functioning of the act on the Law of the Administrative Courts Procedure, the small claims track, due to the manner of its regulation, have not fulfilled the expectation of the legislator.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** administrative court proceedings, small claims track



**Paweł Górecki\***

Uniwersytet Szczeciński

**WYBRANE ZAGADNIENIA STOSOWANIA ZWOLNIENIA OD KOSZTÓW SĄDOWYCH W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH****Streszczenie**

Zwolnienie od kosztów sądowych ułatwia podmiotom udział w postępowaniu sądowym, co w zasadniczy sposób wpływa na ich sytuację prawną. Z drugiej strony zbyt liberalne podejście do instytucji zwolnienia od kosztów sądowych może spowodować wszczynanie zbędnych postępowań i uszczuplenia dochodów Skarbu Państwa, a co za tym idzie – zwiększenia jego wydatków na finansowanie wymiaru sprawiedliwości. Z tych powodów ustawodawca, tworząc podstawy do zwolnień od kosztów sądowych z mocy ustawy lub na wniosek podmiotu zainteresowanego, powinien wykazać się ostrożnością i rozważą, aby cele wymiaru sprawiedliwości nie doznały uszczerbku z powodu nadmiernego fiskalizmu.

**Słowa kluczowe:** sądownictwa administracyjne, zwolnienie od kosztów sądowych

W systemie prawa polskiego ustanowiono generalną zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości. W ramach postępowań sądowych jego uczestnicy podejmują czynności, które mogą generować obowiązek zapłaty na rzecz państwa określonych ustawowo kwot pieniędzy. Ustawodawca może przewidzieć również i takie czynności, których zainicjowanie nie będzie obłożone żadnymi opłatami. Powyższe rozróżnienie jest istotne z uwagi na treść przepisu art. 220 § 1 ustawy

---

\* e-mail: pawelgorecki@op.pl

z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>, który stanowi, że „sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata”. Czynności procesowe, które w każdej konfiguracji podmiotowej nie będą podlegały obowiązkowi opłaty, to między innymi te wskazane w art. 220 § 4, art. 227 § 2, art. 243 § 1 p.p.s.a. Wolne od opłat są również środki odwoławcze od zarządzeń i postanowień sądów administracyjnych w sprawach kosztów i przyznania prawa pomocy. Zgodnie z art. 234 § 3 p.p.s.a. nie pobiera się również opłaty kancelaryjnej za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, podlegający doręczeniu z urzędu. Jak można zauważyć, p.p.s.a. zawiera stosunkowo nieliczny katalog nieodpłatnych z mocy prawa czynności sądu administracyjnego. Tym samym ustawodawca, przewidując obowiązek uiszczania opłat od czynności sądowych, musi wziąć pod uwagę to, aby wysiłek finansowy, do którego strona jest zmuszana przez państwo, nie był barierą uniemożliwiającą realizację ochrony jej słusznych praw. Nie chodzi tu wyłącznie o ustalenie takich stawek opłat, które byłyby możliwe do zapłaty przez podmiot o przeciętnych czy niskich dochodach, ale o uwzględnienie sytuacji życiowych i gospodarczych, które mogą spowodować niemożność poniesienia wydatków pieniężnych związanych z kosztami postępowania sądowego w danej chwili. Ideą państwa prawa jest zagwarantowanie jednostce jak najszerszego dostępu do drogi sądowej, dlatego z uwagi na charakter niektórych spraw i sytuację materialną strony postępowania sądowego konieczne było wprowadzenie zwolnienia od kosztów sądowych i instytucji prawa pomocy<sup>2</sup>.

Ideą prawa pomocy jest eliminowanie przeszkód, które mogą uniemożliwić lub utrudnić ochronę praw podmiotom słabym ekonomicznie. Tej zasadzie Polska hołduje od pierwszych lat swojego istnienia po restytucji bytu państwowego na początku XX wieku. Zarówno Ustawa z 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>3</sup> w art. 20, jak i Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 roku<sup>4</sup> w art. od 101 do 104 przewidywały prawną możliwość zwolnienia z opłat sądowych oraz ustanowienia adwokata

---

<sup>1</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. DzU 2012, nr 270, z późn. zm.), dalej p.p.s.a.

<sup>2</sup> K. Korzan, *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992, s. 31.

<sup>3</sup> Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU 1922, nr 67, poz. 1188).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU 1932, nr 94, poz. 806).

z urzędu. Jak można się zorientować po lekturze wspomnianych wyżej aktów, instytucja ta, w okresie międzywojennym nazywana prawem ubogich, w założeniach nie odbiegała od tej, z którą możemy się spotkać współcześnie. Zarówno obecnemu, jak i ówczesnemu ustawodawcy zależało na tym, aby każdy, niezależnie od posiadanych środków finansowych, miał możliwość dochodzenia swych usprawiedliwionych roszczeń przed sądami.

Prawo pomocy uregulowane w p.p.s.a. zostało zawarte w art. 243–263. Powyższe jednostki podziału tekstu prawnego znajdują się w rozdziale 3 działu V p.p.s.a. zatytułowanym „Zwolnienie od kosztów sądowych”, który składa się z dwóch oddziałów. Pierwszy poprzedzony tytułem „Przepisy ogólne”, a drugi pod tytułem „Prawo pomocy”. Taka budowa tej części p.p.s.a. sugeruje, że instytucja prawa pomocy jest składową instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Natomiast treść przepisu art. 244 § 1 p.p.s.a. świadczy o czymś odwrotnym. Nie pozostawia on wątpliwości, że prawo pomocy obejmuje zarówno zwolnienie od kosztów sądowych, jak i ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Zgodnie z treścią art. 244 § 1 p.p.s.a. instytucja „prawa pomocy” jest pojęciem szerszym niż „zwolnienie od kosztów”. Wydaje się jednak, że nie jest możliwa taka prosta kwalifikacja tych instytucji. Konieczne jest bowiem zestawienie dwóch przepisów, tj. art. 239 p.p.s.a. i art. 244 § 1 p.p.s.a. Artykuł 239 p.p.s.a. jest przepisem, którego treść wskazuje na przypadki zwolnienia od kosztów sądowych opartych na różnym zamyśle ustawodawcy co do podstaw uruchomienia instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Otóż przypadki zawarte w art. 239 pkt 1–3 nie wymagają żadnej inicjatywy ze strony podmiotu zwalnianego od kosztów sądowych do uzyskania tego przywileju. Natomiast sąd administracyjny, stosując te przepisy, nie ma obowiązku prowadzenia odrębnego postępowania i wydania orzeczenia w tej sprawie. Jednak, jak można zauważyć w art. 239 pkt 4 p.p.s.a., został przewidziany inny przypadek zwolnienia od kosztów sądowych. Jego źródłem są przepisy oddziału 2 rozdziału 3 działu V p.p.s.a. pod tytułem „Prawo pomocy”. Na ich podstawie podmiot zainteresowany uzyskaniem zwolnienia musi zainicjować postępowanie sądowe. Sąd administracyjny ma obowiązek dokonania wszelkich przewidzianych prawem czynności, których końcowym efektem będzie dojście organu wymiaru sprawiedliwości do przekonania o zwolnieniu wnioskodawcy od poniesienia kosztów sądowych bądź odmowy takiego zwolnienia. Stanowisko sądu administracyjnego zostanie zmaterializowane w postaci jego orzeczenia, które przyjmie formę procesową postanowienia (art. 252 § 3 p.p.s.a.). Na tej podstawie można

wysnuć wniosek, że instytucje „prawa pomocy” i „zwolnienia od kosztów” są równorzędne. Żadna z nich w całości nie zawiera się w drugiej. Tym, co je łączy, będzie przypadek zwolnienia od kosztów sądowych ujęty w art. 239 pkt 4 p.p.s.a., stanowiący swoistą część wspólną obu pojęć.

Zwolnienie od kosztów sądowych to wynikające z zastosowania aktualnej normy prawnej bądź prawomocnego orzeczenia sądu ograniczenie obowiązku opłacenia postępowania sądowego przez jego uczestników przy zachowaniu skuteczności zainicjowanej czynności.

Instytucję „zwolnienia od kosztów sądowych” można omawiać z pozycji różnych kryteriów. Pierwsze może być kryterium regulacji prawnej. Jak to już zostało wcześniej napisane, p.p.s.a. w rozdziale 3 działu V zawiera przepisy o charakterze ogólnym dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych. Nie jest to regulacja wyczerpująca, gdyż cały szereg przepisów dotyczących tej kwestii można znaleźć także w innych aktach normatywnych, np. w ustawach o samorządach terytorialnych<sup>5</sup>. Kolejnym kryterium jest zakres zwolnienia. Tu można wyróżnić zwolnienie od kosztów w całości lub w części. Podmiotami zwolnionymi w całości z ponoszenia kosztów sądowych, tj. zarówno z opłat sądowych, jak i z wydatków, będą strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sześciu wymienionych w punkcie 1 art. 239 p.p.s.a. rodzajach spraw, ponadto prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, kurator strony zgodnie z art. 239 pkt 3 p.p.s.a., organy samorządów terytorialnych na akty nadzoru (art. 100 u.s.g., art. 86 u.s.p., art. 87 u.s.w.) i strona, która uzyskała zwolnienie od kosztów w całości w ramach przyznanego prawa pomocy. Podmiotami zwolnionymi od kosztów sądowych w części będą ci, którym przyznano prawo pomocy, ale w ograniczonym zakresie, tj. uzyskali zwolnienie w całości od opłat sądowych lub tylko od poniesienia całości wydatków, albo otrzymali zwolnienie od części opłat sądowych lub wydatków łącznie bądź osobno.

Następnym kryterium jest oparcie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych na zasadzie oficjalności lub dyspozycyjności. Sąd administracyjny bierze z urzędu pod uwagę zwolnienie od kosztów sądowych, gdy strona skarżąca wniesie skargę na działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie

---

<sup>5</sup> Artykuł 100 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2013, nr 594, z późn. zm.), dalej u.s.g.; art. 86 Ustawy z 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU 2013, nr 595, z późn. zm.), dalej u.s.p.; art. 87 Ustawy z 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. DzU 2013, nr 596, z późn. zm.), dalej u.s.w.

postępowania w sprawach z zakresu pomocy i opieki społecznej, dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej, dotyczących chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych, ze stosunków pracy i stosunków służbowych, z zakresu ubezpieczeń społecznych, z zakresu powszechnego obowiązku obrony (art. 239 pkt 1 p.p.s.a.). Podobnie sąd administracyjny nie zażąda uiszczenia opłat od prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka (art. 239 pkt 2 p.p.s.a.) oraz od kuratora strony wyznaczonego przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy (art. 239 pkt 3 p.p.s.a.). Przypadek opisany w art. 239 pkt 4 p.p.s.a. w związku z art. 243 § 1 i 244 § 1 p.p.s.a. niewątpliwie jest oparty na zasadzie dyspozycyjności. Przepisy te stanowią, że osoba, której przyznano prawo pomocy, może skorzystać ze zwolnienia od kosztów w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa.

Ostatnie to kryterium podstawy przyznania uprawnienia zwolnienia od kosztów sądowych. Na jego podstawie można wyróżnić dwa rodzaje zwolnień: z mocy ustawy i przyznane na podstawie orzeczenia sądu administracyjnego. Do pierwszego będą należały zwolnienia określone w art. 239 pkt 1–3 p.p.s.a., a także w art. 114 ust. 4 Ustawy z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. DzU 2013, nr 1442) i art. 100 u.s.g., art. 86 u.s.p., art. 87 u.s.w oraz w art. 3 ust. 1 Ustawy z 17 lipca 1997 roku o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 (DzU 1997, nr 80, poz. 494). Do drugiego rodzaju będą należały zwolnienia wskazane w art. 239 pkt 4 p.p.s.a.

W literaturze przedmiotu został utrwalony pogląd, że art. 239 p.p.s.a. wprowadza podmiotowo-przedmiotowe przesłanki zwolnienia od kosztów sądowych. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości, że zwolnienie obejmuje całość kosztów sądowych. Potwierdzeniem tego jest treść art. 241 p.p.s.a., który stwierdza, że „zwolnienie od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w przepisie prawa bez określenia zakresu tego zwolnienia – oznacza całkowite zwolnienie z obowiązku wnoszenia zarówno opłat sądowych, jak i ponoszenia wydatków”. To stanowisko ustawodawcy zostało zastosowane przez sądy administracyjne w ich orzecznictwie w stosunku do podmiotów występujących konkretnych sprawach<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Postanowienie NSA z 7 maja 2013, II FZ 267/13, strona skarżąca działanie organu w kategorii spraw wymienionych w art. 239 pkt 1 lit. c p.p.s.a. nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych już od momentu wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego (wniesienia skargi) poprzez cały tok tego postępowania zarówno przed sądem pierwszej instancji – wojewódzkim sądem administracyjnym – jak i przed sądem drugiej instancji – Naczelnym Sądem

Na podstawie tej regulacji, a konkretnie punktów 2 i 3 powołanego przepisu, można wskazać takie podmioty, jak prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, kurator strony wyznaczony przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy, które zostały objęte zwolnieniem z mocy prawa w każdej sprawie niezależnie od jej przedmiotu. Uprzywilejowanie powyższych podmiotów wydaje się usprawiedliwione i jest podyktowane funkcjami, jakie pełnią w demokratycznym państwie prawnym, związanymi z ochroną praworządności, praw człowieka i obywatela oraz ochroną praw dziecka<sup>7</sup>.

Nie tylko przepis w art. 239 pkt 1–3 p.p.s.a. przewiduje zwolnienia od kosztów z mocy prawa, lecz także można je odnaleźć w ustawach zawierających przepisy szczególne, jak choćby wymienione już wcześniej ustawy o samorządach terytorialnych bądź w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Znajdują się tam wprost sformułowane zwolnienia od obowiązku uiszczania kosztów sądowych skierowane do określonych podmiotów lub kategorii spraw<sup>8</sup>.

Punkt 1 art. 239 p.p.s.a. zasadniczo różni się od punktów 2 i 3 art. 239 p.p.s.a. w zakresie wskazania przesłanek dopuszczalności zastosowania zwolnienia od kosztów sądowych. Otóż w punktach 2 i 3 art. 239 p.p.s.a. ustawodawca posłużył się kryterium podmiotowym, tworząc katalog podmiotów uprzywilejowanych. Natomiast w punkcie 1 art. 239 ustawodawca posłużył się kryterium przedmiotowym do tego, aby wskazać osoby zwolnione z obowiązku ponoszenia kosztów. Treść przepisu art. 239 pkt 1 znosi obowiązek poniesienia kosztów sądowych każdej strony, niezależnie od tego, czy jest osobą fizyczną, czy jednostką organizacyjną prawa prywatnego czy publicznego, o ile przedmiot sprawy sądowej mieści się w zbiorze przestawionym w art. 239 pkt 1 p.p.s.a. Z powyższego wynika, że rodzaj sprawy jest bezwzględnie dominującą przesłanką kwalifikującą do zwolnienia od kosztów sądowych.

---

Administracyjnym, bez konieczności wydawania w tym zakresie odrębnego orzeczenia. LEX nr 1318922. Postanowienie NSA z 7 maja 2013, II FZ 269/13, jeżeli określając wysokość podatku, organ ocenia, czy skarżącemu przysługuje ulga podatkowa związana z dojazdem na niezbędne zabiegi rehabilitacyjne, to skarga nie dotyczy żadnego z aktów administracyjnych, których przedmiotem jest świadczenie rehabilitacyjne (jego przyznanie, odmowa przyznania czy pozbawienie), a tylko takich skarg dotyczy zwolnienie, o którym mowa w art. 239 pkt 1 lit. c p.p.s.a. LEX nr 1318924. Postanowienie NSA z 8 lutego 2013, I OZ 74/13, sprawa dotycząca wydania zaświadczenia poświadczającego pracę w gospodarstwie rolnym korzysta ze zwolnienia od obowiązku uiszczania kosztów sądowych, o którym mowa w art. art. 239 pkt 1 lit. d p.p.s.a. LEX nr 1323404.

<sup>7</sup> B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 239.

<sup>8</sup> Postanowienie NSA z 11 sierpnia 2011, II OZ 653/11, LEX nr 1069111.

Zgodnie z art. 239 pkt 1 tymi sprawami są sprawy: z zakresu pomocy i opieki społecznej, dotyczące statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej, dotyczące chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych, ze stosunków pracy i stosunków służbowych, z zakresu ubezpieczeń społecznych, z zakresu powszechnego obowiązku obrony. Wydaje się, że wybór ustawodawcy spraw będących podstawą do zastosowania z mocy prawa zwolnienia od kosztów sądowych nie został skonstruowany w sposób przypadkowy. Zdecydowana większość z nich jest związana z podstawowymi potrzebami skarżących, co pozwala domniemywać, że osoby będące inicjatorami postępowania sądowego nie będą dysponowały wystarczającymi środkami na pokrycie kosztów sądowych<sup>9</sup>. Jak podkreśla Jan Paweł Tarno, ta kategoria skarżących i tak byłaby beneficjentami instytucji zwolnienia od kosztów, tyle że nie z mocy prawa, ale na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Z tego względu objęcie ustawowym zwolnieniem wskazanych wyżej osób jest rozwiązaniem lepszym, bo usprawniającym postępowanie sądowniczo-administracyjne, niż angażowanie sądu i osiągnięcie tego samego rezultatu<sup>10</sup>. W literaturze przedmiotu oraz na płaszczyźnie praktyki dyskutowano, czy katalog zwolnień nie jest nazbyt wąski. Z wypowiedzi autorów oraz sądów administracyjnych wypływa postulat poszerzenia zbioru spraw objętych dyspozycją art. 239 pkt 1 p.p.s.a. Jednak orzecznictwo nawet z powodu szlachetnych pobudek nie może być sprzeczne z intencją ustawodawcy<sup>11</sup>. Zostało to wprost wyrażone w krytycznych stanowiskach autorów co do możliwości stosowania wykładni

---

<sup>9</sup> A. Majzner, *Instytucja ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty Naukowe Sądu Administracyjnego 2009, nr 2, s. 37–47.

<sup>10</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 312.

<sup>11</sup> Przykładami takich kontrowersyjnych orzeczeń sądów administracyjnych są: postanowienie NSA z 16 grudnia 2005, I OZ 1417/05, w których NSA podniósł, że „co prawda przepis ten nie przewiduje wprost zwolnienia od kosztów strony w sprawie, której przedmiotem jest dodatek mieszkaniowy, jednakże z uwagi na rodzaj świadczenia należy przyjąć wykładnię celowościową i przyjmując, że również strony skarżące działania lub bezczynność organów w sprawach z zakresu dodatków mieszkaniowych korzystają z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych na podstawie art. 239 pkt 1 lit. a). I podobnie orzekł WSA w Gdańsku w postanowieniu z 9 września 2005, III SO/Gd 113/05, w którym stwierdził, że przy wniesieniu skargi na decyzję w sprawie dodatku mieszkaniowego skarżący korzysta z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych na podstawie przepisu art. 239 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. LEX nr 235289.

rozszerzającej przez organy wymiaru sprawiedliwości w stosowaniu przepisu art. 239 p.p.s.a.<sup>12</sup>

Przepis art. 239 pkt 4 p.p.s.a. jest dopełnieniem instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Stoi on w zrozumiałej łączności z przepisami p.p.s.a. odnoszącymi się do instytucji prawa pomocy. Celem ustawodawcy przewidującego możliwość zwolnienia od kosztów w wyniku wniosku strony jest realizacja konstytucyjnej zasady prawa do sądu, a tym samym umożliwienie dostępności do sądu podmiotom, które nie są w stanie pokryć całości kosztów postępowania sądowego<sup>13</sup>. W myśl postanowień: „Naruszenie tego prawa może polegać też na kosztowności wymiaru sprawiedliwości przez stawianie obywatelowi takich wymogów sprostania kosztom, które obiektywnie uniemożliwiają mu dostęp do sądu”<sup>14</sup>. W literaturze podkreśla się, że „prawo do sądu nie może być prawem «papierowym». Oznacza to, że w każdym uzasadnionym przypadku, jeżeli koszty sądowe miałyby stanowić tamę do sądowego rozpatrzenia sprawy, sąd jest obowiązany do takiego rozstrzygnięcia o kosztach, które umożliwi stronie (realnie) wniesienie sprawy”<sup>15</sup>. Artykuł 32 Konstytucji RP stanowi, że „wszyscy są równi wobec prawa” i w „ramach owej równości praw nie można wprowadzać ograniczenia dostępności do sądu wyłącznie dla stron mających odpowiednie środki materialne”<sup>16</sup>. Przy tym nie można zapominać, że przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych jest odstępstwem od zasady, iż strony samodzielnie ponoszą koszty postępowania ze swym udziałem w sprawie. Przerzucenie kosztów tego postępowania na ogół społeczeństwa powinno mieć miejsce tylko w wypadkach wyjątkowych, przewidzianych w ustawie i po spełnieniu warunków w niej

---

<sup>12</sup> Zob. glosa K. Kaszubowskiego, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2007, nr 3, poz. 3. Można również wskazać stanowiska przeciwnie, jednak są one w mniejszości. Zob. A. Majzner, *Instytucja ustawowego zwolnienia...*, s. 39–40.

<sup>13</sup> Zob. postanowienie NSA z 22 maja 2014, II FZ 466/14, LEX nr 1467646. Celem instytucji prawa pomocy jest zapewnienie prawa do sądu i możliwości obrony swoich racji osobom, które znajdują się w sytuacji finansowej uniemożliwiającej im poniesienie kosztów z tym związanych. Postanowienie NSA z 11 kwietnia 2014, I OZ 273/14, LEX nr 1461338. Instytucja „prawa pomocy” ma na celu ułatwienie najuboższym dochodzenia swych słusznych praw w sprawach dotyczących ich żywotnych interesów, przy czym to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek przedstawiania wszelkich istotnych okoliczności dotyczących jego sytuacji materialnej, której analiza umożliwia rozpatrzenie wniosku o przyznanie prawa pomocy.

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 23 maja 1996, I ACz 186/96, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 12, poz. 454.

<sup>15</sup> A. Zieliński, *Glosa do postanowienia SN z 11 stycznia 1995 r.*, III ARN 75/95, „Palestra” 1995, nr 9–10, s. 204.

<sup>16</sup> Tamże.



wskazanych<sup>17</sup>, ponieważ „obowiązek zagwarantowania skutecznego dostępu do sądu nie oznacza konieczności zagwarantowania stronom bezwarunkowego prawa do zwolnienia od kosztów sądowych czy też prawa do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej. Wymóg ponoszenia kosztów postępowania nie stanowi ograniczenia prawa do sądu i jest usprawiedliwiony koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”<sup>18</sup>. Podążając dalej za poglądami orzecznictwa, „zwolnienie od kosztów sądowych stanowi w istocie pomoc państwa dla osób, które z uwagi na trudną sytuację materialną nie mogą uiścić kosztów bez wywołania uszczerbku w koniecznych kosztach utrzymania siebie i rodziny”<sup>19</sup>.

Artykuł 239 pkt 4 p.p.s.a. obejmuje całą rzeszę tych podmiotów, które aby uzyskać pomoc finansową państwa, muszą się o nią ubiegać. Ważnym elementem jest określenie podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wspomnianą pomoc. Na podstawie przepisów art. 239 pkt 4 i art. 243 § 1 w związku z art. 32 p.p.s.a. należy stwierdzić, że podmiotem uprawnionym będzie strona postępowania sądownoadministracyjnego, a więc zarówno skarżący, jak i organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone. W tym zbiorze zostanie ujęty także uczestnik postępowania sądowego, a to z uwagi na przepis art. 33 w związku z art. 12 p.p.s.a. Wydaje się uprawnione stwierdzenie, że o zwolnienie od kosztów może skutecznie ubiegać się każdy, kto jest stroną lub uczestnikiem postępowania sądowego pod warunkiem, że nie jest podmiotem uprawnionym do zwolnień z mocy prawa.

Strona może wnioskować o zwolnienie z całości kosztów sądowych (art. 245 § 1 p.p.s.a.) bądź ich części, tzn. tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków lub ułamkowej ich części, albo określonej ich kwoty pieniężnej (art. 245 § 3 i 4 p.p.s.a.). To, który z wariantów będzie odpowiedni, rozważy sąd, uwzględniając rzeczywistą potrzebę. Trzeba jednak zaznaczyć, że zwolnienie od kosztów nawet w pełnym zakresie nie zwalnia strony od zwrotu kosztów postępowania pomiędzy stronami, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów (art. 248 p.p.s.a.). Oznacza to, że strona nadal ponosi odpowiedzialność finansową za wynik postępowania i sąd w swoim orzeczeniu może

---

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z 11 lipca 2014, II FZ 719/14, LEX nr 1492963; postanowienie NSA z 14 lipca 2014, II FZ 685/14, LEX nr 1486799.

<sup>18</sup> Postanowienie NSA z 9 czerwca 2014, II OZ 561/14, LEX nr 1470078.

<sup>19</sup> Postanowienie SN z 24 września 1984, II CZ 104/84 (niepublikowane).

zobowiązać ją do zwrotu przeciwnikowi procesowemu choćby kosztów zastępstwa procesowego.

Ustawodawca w art. 246 p.p.s.a. wskazał na wiele przesłanek, którymi powinien się kierować sąd administracyjny, orzekając o zwolnieniu od kosztów sądowych. Od spełnienia lub niespełnienia tych warunków uzależniony jest skutek procesowy w postaci uwolnienia strony od obowiązku finansowego partycypowania w kosztach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do omawianej tematyki przepis art. 246 p.p.s.a. w osobnych paragrafach opisuje odrębne przesłanki uprawniające do zwolnienia od kosztów osób fizycznych (§ 1) oraz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (§ 2). Zaprezentowana konstrukcja powyższego przepisu wydaje się słuszna z uwagi na oczywiste różnice między osobami fizycznymi i jednostkami organizacyjnymi jako tymi, które charakteryzują odmienne relacje z innymi podmiotami. W przypadku osób fizycznych będą to nie tylko powiązania wynikające z prawa cywilnego czy prawa pracy, lecz także prawa rodzinnego, które dla jednostek organizacyjnych nie są osiągalne. Jednak wobec wszystkich podmiotów ubiegających się o prawo zwolnienia od kosztów stosowane będzie jednakowe kryterium – finansowe<sup>20</sup>.

Osoby fizyczne mogą skutecznie ubiegać się o zwolnienie całkowite od kosztów sądowych, gdy wykażą, że nie są w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania. Natomiast warunkiem uzyskania częściowego zwolnienia od kosztów jest niemożność poniesienia pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Na podstawie analizy materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądów należy stwierdzić, że ustawodawca i organy wymiaru sprawiedliwości zobowiązują stronę do zapobiegliwości na wypadek konieczności poniesienia obciążeń finansowych związanych z procesem sądowym. Zgodnie z powyższym poglądem, „osoba ubiegająca się o prawo pomocy powinna wcześniej poczynić oszczędności we własnych wydatkach do granic zabezpieczenia koniecznego do swojego utrzymania. Dopiero gdyby okazało się, że zgromadzenie w ten sposób jakiegokolwiek kwoty nie jest możliwe albo oszczędności poczynione w ten sposób okazały się niewystarczające, może zwrócić się o przeniesienie ciężaru kosztów postępowania na współobywateli

---

<sup>20</sup> Zob. postanowienie NSA z 29 kwietnia 2014, II GZ 188/14, LEX nr 1454897. Strona występująca na drogę postępowania sądowego winna mieć świadomość obowiązku ponoszenia kosztów tego postępowania i wnosząc o zwolnienie z tego obowiązku, powinna uprawdopodobnić w sposób wiarygodny i rzetelny, że zaistniały przesłanki do uwzględnienia wniosku. Jedynym kryterium oceny wniosku o przyznanie prawa pomocy jest bowiem kryterium finansowe.

– zależnie od sytuacji – w zakresie całkowitym bądź też częściowym<sup>21</sup>. W literaturze można odnaleźć także przeciwnie stanowisko. Zgodnie z nim nie ma uzasadnienia pogląd, że osoba fizyczna powinna przewidywać i czynić oszczędności na wypadek ewentualnych kosztów przyszłego procesu sądowego<sup>22</sup>. Ten punkt widzenia podziela część orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do przedsiębiorcy. Otóż NSA, podpierając się wypowiedziami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdził, że nie można nakładać na osobę prowadzącą działalność gospodarczą obowiązku czynienia oszczędności na poczet ewentualnych kosztów sądowych<sup>23</sup>.

Doktryna i praktyka zgadzają się, że zasadność wniosku o zwolnienie od kosztów powinno być rozpatrywana w dwóch kierunkach, tj. wysokości obciążeń finansowych, jakie uprawniony musi ponieść w związku ze wszczętym procesem sądowym, oraz jego możliwościami finansowymi. Dysponując odpowiednimi aktami normatywnymi i doświadczeniem, sąd jest w stanie w miarę precyzyjnie ustalić dane dotyczące pierwszego aspektu. Drugi element jest bardziej kontrowersyjny, a to z tego powodu, że wymaga się od sądu badania realnych możliwości finansowych wnioskodawcy oraz przyczyny tego stanu rzeczy<sup>24</sup>. Z tego powodu sąd administracyjny musi ocenić nie tylko fakty, które świadczą o braku możliwości poniesienia całości lub części wydatków związanych z prowadzonym postępowaniem, lecz także ma obowiązek uwzględnienia przyczyn i intencji strony, które są powodem tej sytuacji. Tę problematykę poruszył w swym postanowieniu SN w stosunku do przypadków wywodzących się z postępowania cywilnego, ale na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego również zachowuje ono aktualność. Otóż SN stwierdził, że „jeżeli strona, która mogła liczyć się z obowiązkiem poniesienia kosztów sądowych, bez ważnego powodu nie wykorzystwała w całości lub w części swoich możliwości zarobkowych, to przy rozpoznawaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych nale-

---

<sup>21</sup> Postanowienie NSA z 10 lutego 2014, II FZ 114/14, LEX nr 1450399. Zob. także postanowienie NSA z 9 października 2013, I OZ 862/13, LEX nr 1461345; postanowienie NSA z 14 marca 2013, II OZ 177/13, LEX nr 1447292; postanowienie NSA z 11 grudnia 2012, II OZ 1096/12, LEX nr 1240802; postanowienie NSA z 4 grudnia 2012, II OZ 1060/12, LEX nr 1240778.

<sup>22</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Przesłanki przyznania prawa pomocy w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 27.

<sup>23</sup> Postanowienie NSA z 6 grudnia 2012, I FZ 437/12, LEX nr 1239202 i wskazywane w nim orzecznictwo NSA.

<sup>24</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 632. Zob. także postanowienie NSA z 12 marca 2014, II GZ 96/14, LEX nr 1450831.

zy przyjąć, że stan majątkowy i dochody strony są takie, jakie miałyby ona, gdyby w pełni wykorzystwała swoje możliwości zarobkowe”. Sąd administracyjny przy rozpatrywaniu zasadności wniosku o zwolnienie od kosztów bierze pod uwagę także relacje rodzinne, jakie łączą stronę z innymi osobami. Ustawodawca oczekuje, że skoro wnioskodawca pozostaje w związku małżeńskim lub partnerskim albo w relacjach obligujących do wzajemnej pomocy finansowej, sąd orzeknie za zasadne zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części dopiero wtedy, gdy ani samodzielnie, ani przy pomocy rodziny strona nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania<sup>25</sup>.

Na gruncie praktyki sąd administracyjny stoi na stanowisku, że oceniając zasadność wniosku, należy rozważyć z jednej strony interes państwa w pobieraniu opłat za rozstrzygnięcie sprawy, a z drugiej – interes strony w dochodzeniu swych praw przed sądem i zachować odpowiednią proporcję między nimi<sup>26</sup>. Ten pogląd przejawia się choćby w tym, że sąd nie może dopuścić do sytuacji, w której stosując prawo do zwolnienia od kosztów sądowych, chroni lub dokonuje przysporzenia w majątku podmiotów prywatnych, gdyż jedynym celem instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest zapewnienie dostępu do sądu osobom, którym brak środków finansowych ten dostęp uniemożliwia<sup>27</sup>. Mimo że orzecznictwo traktuje koszty sądowe jak wydatki bieżące, na równi z innymi podstawowymi wydatkami oraz że osobiste zobowiązania nie mają pierwszeństwa przed należnościami publicznoprawnymi, a także że o owym pierwszeństwie nie decyduje podmiot ubiegający się o zwolnienie od kosztów<sup>28</sup> – ocena

---

<sup>25</sup> Postanowienie NSA z 23 czerwca 2014, II FZ 900/14, LEX nr 1476401. Dopiero stwierdzenie, że ani samodzielnie, ani przy pomocy rodziny strona nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, pozwala rozstrzygnąć o możliwości przyznania pomocy z budżetu państwa. W przypadku osób pozostających w związku małżeńskim, niezależnie od istniejącego między małżonkami ustroju majątkowego, istotny jest także stan majątkowy i możliwości płatnicze małżonka osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy. Wskutek zawartego związku małżeńskiego małżonkowie są zobligowani do udzielania sobie wzajemnej pomocy, także finansowej. Postanowienie NSA z 11 czerwca 2014, II FZ 566/14, LEX nr 1481612. Wnioskodawca zobowiązany jest do dokładnego i zgodnego z prawdą przedstawienia własnej sytuacji majątkowej oraz wykazania, że spełnia przesłanki do przyznania prawa pomocy we wnioskowanym zakresie. W sytuacji gdy wnioskodawca pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z inną osobą, powinien podać również szczegółowe dane o stanie majątkowym i dochodach tej osoby. Informacje te nie pozostają bez wpływu na ocenę rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych wnioskodawcy, ponieważ pozwalają na ustalenie, w jakiej części każda z tych osób przyczynia się do zaspakajania wspólnych potrzeb osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego.

<sup>26</sup> Postanowienie NSA z 12 marca 2009, II FZ 80/09, LEX nr 550323.

<sup>27</sup> Postanowienie NSA z 10 lutego 2014, II FZ 114/14, LEX nr 1450399.

<sup>28</sup> Postanowienie NSA z 8 lipca 2014, II OZ 671/14, LEX nr 1481973.

intencji i subiektywnych wyborów strony<sup>29</sup>, których implikacją może być stan finansów wnioskującego niepozwalający na poniesienie opłat i wydatków procesowych, musi być dokonywana przez sąd z rozważą i bez mechanicznej preferencji interesu państwa.

Przepis art. 246 przewiduje także możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów przez jednostki organizacyjne niezależnie od tego, czy są wyposażone w osobowość prawną, czy nie. Zgodnie z art. 246 § 2 p.p.s.a. jednostce organizacyjnej może być przyznane zwolnienie od kosztów w zakresie całkowitym, gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania. Zwolnienie od kosztów w zakresie częściowym zostanie takiemu wnioskodawcy przyznane, gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania. Jednak i tu, jak w przypadku osoby fizycznej, sąd jest zobowiązany do badania i oceny całego szeregu zdarzeń świadczących o sytuacji majątkowej jednostki organizacyjnej. Sąd będzie zainteresowany na przykład strukturą wydatków wnioskodawcy, gdyż wydatki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o charakterze cywilnoprawnym (np. z tytułu najmu, wypłaty dywidend) nie mogą mieć pierwszeństwa zaspokojenia przed zobowiązaniami publicznoprawnymi, a do takich zalicza się koszty sądowe<sup>30</sup>. Ocenie sądu będzie podlegała szeroko rozumiana sytuacja majątkowa jednostki. Nie tylko więc stan gotówki na rachunkach bankowych, lecz także wartość środków trwałych będących jej własnością czy rozmiar prowadzonej działalności gospodarczej. Tym samym brak gotówki, zajęcie kont bankowych lub ujemny wynik dochodu rocznego nie jest wystarczający dla uznania, że jednostka organizacyjna spełnia przesłanki do przyznania jej prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych<sup>31</sup>. Wnioskodawca musi wykazać, że nie ma żadnego majątku, który podlegałby spieniężnieniu, aby sprostać wymaganiom ustawodawcy w zakresie odpłatności wymiaru sprawiedliwości, czyli że uzyskanie środków finansowych na opłaty sądowe jest obiektywnie niemożliwe.

---

<sup>29</sup> Postanowienie NSA z 10 lutego 2014, II FZ 114/14, LEX nr 1450399. Strona, która realizuje swoje zobowiązania w taki sposób, że wyzywa się zdolności do zapłaty kosztów sądowych – preferencyjnie traktując inne zobowiązania – nie może prawnie skutecznie podnieść zarzutu, iż odmowa zwolnienia jej od kosztów sądowych jest ograniczeniem dostępności do realizacji jej praw przed sądami.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z 4 lipca 2014, II FZ 931/14, LEX nr 1485472; postanowienie NSA z 1 lipca 2014, II FZ 976/14, LEX nr 1479215.

<sup>31</sup> Zob. postanowienie NSA z 30 czerwca 2014, II FZ 695/14, LEX nr 1481623; postanowienie NSA z 11 lutego 2014, I GZ 27/14, LEX nr 1422586; postanowienie NSA z 7 lipca 2014, II FZ 811/14, LEX nr 1481695.

Przy tym ustawodawca nie dokonuje preponderancji podmiotów z uwagi na charakter prowadzonej działalności. Nie jest dla ustawodawcy istotne, czy jednostka organizacyjna prowadzi działalność nastawioną na zysk, czy jest organizacją *non profit*, chyba że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia zwolni organizację społeczną od obowiązku uiszczania wpisu w ich własnych sprawach prowadzonych w związku z działalnością naukową, oświatową, kulturalną, dobroczynną oraz pomocy i opieki społecznej (art. 240 p.p.s.a.)<sup>32</sup>.

Osoba fizyczna ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych musi wnieść do właściwego sądu administracyjnego wniosek wraz z oświadczeniem o dokładnym stanie majątkowym, rodzinnym i o dochodach. Wniosek osoby prawnej, jak również organizacji niemającej osobowości prawnej powinien zawierać dane o stanie majątkowym i dochodach. Wniosek oraz oświadczenie musi być złożone na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. W przeciwnym wypadku po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych w określonym terminie sąd pozostawi wniosek bez rozpoznania. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania następuje w drodze zarządzenia referendarza albo przewodniczącego lub innego sędziego. Zarządzenia wymagają uzasadnienia, gdyż przysługuje na nie środek prawny w postaci sprzeciwu, jeśli zostały wydane przez referendarza albo zażalenia, jeśli wydał je przewodniczący lub inny sędzia<sup>33</sup>. Brakiem formalnym wniosku o zwolnienie od kosztów nie będzie niezłożenie na wezwanie sądu dodatkowych dokumentów dotyczących stanu majątkowego, rodzinnego lub dochodów strony. Ta ewentualność nie pozwala na pozostawienie wniosku bez rozpoznania, lecz może oznaczać, że strona nie wykazała podstaw do przyznania jej prawa pomocy i może uzasadniać odmowne załatwienie wniosku. Formularz zawierający wniosek i oświadczenia, o których mowa w art. 257, może być złożony w każdym czasie aż do zamknięcia toku postępowania<sup>34</sup>. Zgodnie z art. 254 § 1 p.p.s.a., sądem właściwym do rozpoznania wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych jest wojewódzki sąd administracyjny, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy. Właściwość WSA nie zmienia się, mimo że wniosek o zwolnienie od kosztów wpłynął na etapie postępowania

<sup>32</sup> Zob. postanowienie NSA z 7 maja 2014, II OZ 413/14, LEX nr 1467719.

<sup>33</sup> Postanowienie NSA z 1 września 2011, I OZ 624/11, LEX nr 1068633. Postępowanie sądowe, więc również postępowanie w przedmiocie prawa pomocy, jest postępowaniem sformalizowanym, a ustawodawca uzależnił możliwość rozpoznania wniosku w tym przedmiocie od sporządzenia go we wskazanej przepisami formie.

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z 13 czerwca 2008, I FZ 161/08, LEX nr 479135.

przed NSA<sup>35</sup>. Na podstawie przepisu art. 258 p.p.s.a. czynności dotyczące rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych mogą wykonywać referendarze. O tym, który ze wskazanych podmiotów, tj. skład orzekający WSA czy referendarz, będzie podejmował czynności w zakresie prawa pomocy, zdecyduje przewodniczący wydziału.

Wydaje się, że w orzecznictwie zaznacza się pewna niespójność. Otóż zgodnie z postanowieniem NSA z 16 kwietnia 2009 roku sąd ten wypowiedział się, że w przypadku rozstrzygania sporów o kompetencję i właściwość na podstawie art. 15 § 2 przysługują mu uprawnienia charakterystyczne dla sądu I instancji, jednakże, jak zaznaczył, nie w pełnym zakresie. Właściwością NSA nie jest objęcie rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, która to kompetencja także i w tym przypadku należy do WSA. Odmienne stanowisko NSA można odnaleźć w postanowieniu z 12 października 2012 roku oraz w postanowieniu z 22 sierpnia 2012 roku, w których NSA wychodzi z założenia, że skoro postępowanie w sprawie wszczętej ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może się toczyć jedynie przed NSA, to i rozpoznanie w zakresie wniosku o przyznanie prawa pomocy, w tym także zwolnienia od kosztów sądowych, należy do tego sądu<sup>36</sup>.

Sąd administracyjny na podstawie dokumentów i oświadczeń strony będzie rozważał jej zdolność do poniesienia kosztów procesu. Ciężar dowodu będzie spoczywał na wnioskodawcy. Niedopełnienie przez niego obowiązku złożenia dostatecznych informacji o stanie majątkowym lub rodzinnym albo zaniedbanie obowiązku przedłożenia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów będzie w konsekwencji skutkowało odmową zwolnienia od kosztów sądowych z powodu niewykazania, że strona nie może ich ponieść. Fakt niemożności poniesienia

<sup>35</sup> Zob. postanowienie NSA z 16 kwietnia 2009, I OW 43/09, LEX nr 564257.

<sup>36</sup> Postanowienie NSA z 12 października 2012, I OW 125/12, LEX nr 1264995. W przypadku wniosków o przyznanie prawa pomocy w związku z wniesieniem lub zamiarem wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, z uwagi na specyfikę postępowania wszczętego tą skargą, które może toczyć się jedynie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, rozpoznanie tych wniosków należy do NSA. Postępowanie w tym zakresie jest jednoinstancyjne, co nie narusza gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, albowiem dotyczy sprawy, która była lub mogła być rozpoznana w postępowaniu dwuinstancyjnym. Postępowanie w przedmiocie przyznania prawa pomocy w związku z wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie ma charakteru samodzielnego postępowania, a jedynie pochodny w stosunku do sprawy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która również nie ma charakteru samodzielnego, albowiem dotyczy sprawy, w której dokonuje się oceny, czy kwestionowane orzeczenie jest niezgodne z prawem, przez co stronie została wyrządzona szkoda. Podobnie NSA w postanowieniu z 22 sierpnia 2012, I OW 125/12, LEX nr 1334601.

części kosztów procesu przez stronę musi zostać udowodniony w toku postępowania incydentalnego. Sąd nie może oprzeć swojego stanowiska na ustaleniach faktycznych o charakterze fragmentarycznym lub hipotetycznym. Brak współpracy strony z sądem administracyjnym może zaowocować tylko odmową uznania żądania<sup>37</sup>.

Sąd administracyjny po rozpoznaniu wniosku może wydać orzeczenie zawierające rozstrzygnięcie pozytywne lub negatywne dla wnioskodawcy. Sąd przyzna zwolnienie od kosztów w zakresie wnioskowanym, jeżeli strona udowodni spełnienie ustawowych przesłanek wskazanych w art. 246 § 1 i § 2 p.p.s.a. Sąd odmówi uznania żądania strony, gdy według jego przeświadczenia strona nie spełniła warunków ustawowych, ponieważ posiadany przez nią majątek, uzyskiwane dochody, stan rodzinny pozwalają stronie wygospodarować odpowiednie środki finansowe na pokrycie prowadzonego procesu. Dodatkową przyczyną pozwalającą sądowi wydać postanowienie odmowne jest oczywista bezzasadność skargi skierowanej do sądu. Stanowi o tym art. 247 p.p.s.a. Oczywista bezzasadność skargi nie może budzić wątpliwości, musi być natychmiast poznawalna. W ramach tego postępowania badanie bezzasadności nie może prowadzić do wszczęcia skomplikowanego procesu decyzyjnego właściwego dla etapu rozpoznawczego prowadzonego sporu o zgodność z prawem.

WSA orzeka o przyznaniu lub odmowie zwolnienia od kosztów sądowych w formie postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym. Orzeczenie sądu doręcza się tylko wnioskodawcy i tylko jemu przysługuje środek odwoławczy w postaci zażalenia. W sytuacji powierzenia rozpoznania wniosku referendarzowi wydaje on postanowienie o przyznaniu lub odmowie przyznania zwolnienia od kosztów. Wówczas wnioskodawca może wnieść sprzeciw do właściwego sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia. Gdy sprzeciw zostanie wniesiony skutecznie, traci moc postanowienie wydane przez referendarza i sprawa podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym.

Niezwykle ważne dla strony są skutki powstałe w wyniku wydania postanowienia o zwolnieniu jej od kosztów sądowych. Otóż „wniosek o przyznanie prawa pomocy jest skuteczny od momentu jego wniesienia i nie obejmuje zwolnienia

---

<sup>37</sup> Postanowienie NSA z 11 kwietnia 2014, I FZ 75/14, LEX nr 1461281. Skoro strona uchyliła się od współpracy z sądem w celu uzyskania przez ten sąd pełni obrazu jej sytuacji rodzinnej i majątkowej, nie można uznać, że odmowa przyznania jej prawa pomocy skutkuje naruszeniem jej prawa do sądu. To skarżącą obciążał obowiązek wykazania zaistnienia przesłanek z art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a., z którego w rzetelny sposób się nie wywiązała, nie odpowiadając na wezwanie.



od kosztów, do których uiszczenia strona obowiązana jest przed jego złożeniem. Postanowienie o przyznaniu prawa pomocy ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki *ex nunc*, tzn. od daty wniesienia wniosku. Nie działa ono z mocą wsteczną, lecz obejmuje zakresem wszelkie przyszłe i potencjalne koszty sądowe, w tym również opłaty sądowe. Sąd nie może zwolnić skarżącego od kosztów, których obowiązek uiszczenia powstał jeszcze przed rozpoznaniem przez sąd wniosku o przyznanie prawa pomocy<sup>38</sup>.

Zwolnienie od kosztów sądowych jest osobistym prawem strony. Sąd administracyjny jest zobowiązany do kontroli korzystania z tego przywileju i czuwania na każdym etapie postępowania, czy postanowienie o przyznaniu zwolnienia od kosztów zostało wydane zgodnie z wymaganiami ustawy oraz czy nie zaszły zmiany powodujące cofnięcie prawa pomocy lub jego wygaśnięcie.

Zmiana wydanego postanowienia zawierającego zwolnienie od kosztów sądowych może mieć miejsce na korzyść lub na niekorzyść wnioskodawcy. W przypadku pierwszej ewentualności strona może ponownie złożyć wniosek, w którym wskazuje nowe fakty podlegające ocenie, a sąd na jej podstawie zdecyduje, czy nastąpiła istotna zmiana okoliczności i czy zmiana ta uzasadnia ponowne ustalenie uprawnienia wnioskodawcy. W przypadku negatywnego rozwiązania, tj. cofnięcia zwolnienia od kosztów ze względu na korzystne zmiany zdolności płatniczych strony lub wcześniejszego wprowadzenia organu wymiaru sprawiedliwości w błąd, sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym może pozbawić stronę prawa do niepartycypowania w kosztach sądowych. Implikacją tej sytuacji będzie wezwanie strony do uiszczenia lub uzupełnienia opłaty pod rygorem zwrotu skargi w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania.

Ustawodawca dość precyzyjnie odnosi się do przyczyny wygaśnięcia zwolnienia od kosztów w stosunku do osoby fizycznej. Nie ma wątpliwości, że z chwilą jej śmierci prawo to przestaje być aktualne, gdyż nie przechodzi ono na następców prawnych. Ustawodawca nie objął regulacją wygaśnięcia prawa pomocy w stosunku do przypadku ustania bytu prawnego jednostki organizacyjnej. Jednak na gruncie doktryny przyjęto, że ustanie osoby prawnej lub likwidacja jednostki organizacyjnej powodują wygaśnięcie przyznanego takim podmiotom prawa pomocy<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Postanowienie NSA z 7 maja 2014, I OZ 334/14, LEX nr 1467272; postanowienie NSA z 1 lutego 2011, II FSK 2664/10, LEX nr 742370.

<sup>39</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 645.

Problematyka będąca tematem niniejszego artykułu jest bardzo doniosła z punktu widzenia prawa do sądu, gdyż ustalenie zbyt wysokich barier finansowych lub ustanowienie wygórowanych wymagań albo nazbyt formalistyczne podejście do spełnienia przesłanek uprawniających do uzyskania prawa pomocy może skutecznie pozbawić jednostki ochrony sądowej. Dlatego rzeczą ustawodawcy jest, aby przepisy w zakresie kosztów sądowych były umiarkowane i nie stwarzały sytuacji, w których jednostka nie będzie mogła realizować przyznanego jej prawa do sądu i pozostawała w poczuciu doznanej krzywdy.

## Literatura

- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2013.
- Kaszubowski K., *Glosa*, Gdańskie Studia Prawnicze – „Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3, poz. 3.
- Knysiak-Molczyk H., *Przesłanki przyznania prawa pomocy w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4.
- Korzan K., *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992.
- Majzner A., *Institucja ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty Naukowe Sądu Administracyjnego 2009, nr 2.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Zieliński A., *Glosa do postanowienia SN z 11 stycznia 1995 r.*, III ARN 75/95, „Palestra” 1995, nr 9–10.

## Akty prawne i orzecznictwo

- Postanowienie SN z z 24 września 1984 r. II CZ 104/84 (niepublikowane).
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 23 maja 1996, I ACz 186/96, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 12, poz. 454.
- Postanowienie NSA z 12 marca 2009, II FZ 80/09, LEX nr 550323.
- Postanowienie NSA z 6 grudnia 2012, I FZ 437/12, LEX nr 1239202.
- Postanowienie NSA z 10 lutego 2014, II FZ 114/14, LEX nr 1450399.

- Postanowienie NSA z 9 czerwca 2014, II OZ 561/14, LEX nr 1470078.
- Postanowienie NSA z 8 lipca 2014, II OZ 671/14, LEX nr 1481973.
- Postanowienie NSA z 11 lipca 2014, II FZ 719/14, LEX nr 1492963.
- Postanowienie NSA z 14 lipca 2014, II FZ 685/14, LEX nr 1486799.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU 1932, nr 94, poz. 806).
- Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzU 1922, nr 67, poz. 1188).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2013, nr 594, z późn. zm.).
- Ustawa z 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU 2013, nr 595, z późn. zm.).
- Ustawa z 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. DzU 2013, nr 596, z późn. zm.).

## **CHOSEN ISSUES OF EXEMPTION FROM COURT COSTS IN COURT AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN CONNECTION TO CASE-LAW OF ADMINISTRATION COURTS**

### **Summary**

Exemption from court costs facilitates participation in court proceedings for entities and significantly influences their legal situation. On the other hand, if an approach towards exemption from court fees is too liberal, it may result in opening of redundant proceedings and in a decrease of revenues of the State Treasury, and, what follows, in an increase of its expenditure on the system of justice. Due to those reason, the legislator, when creating the basis for exemptions from court fees pursuant to an act or on application of an interested entity, should show caution and common sense so that the aim of the system of justice would not suffer from excessive fiscalism.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** administrative judiciary, exemption from court costs



**Karol Sroka\***

Uniwersytet Szczeciński

**Wojciech Rost\*\***

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH W INTERNECIE**

### **Streszczenie**

W artykule analizowano problem bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w Internecie. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: Czy w Internecie jest możliwa realizacja zasad przetwarzania danych osobowych wynikających z przepisów polskiego prawa?

**Słowa kluczowe:** zasady przetwarzania danych osobowych, bezpieczeństwo informacji, Internet

### **Wprowadzenie**

Współczesny Internet jest obszarem, w którym intensywnie i dynamicznie jest realizowana bardzo zróżnicowana aktywność społeczna, gospodarcza i polityczna<sup>1</sup>. Każda aktywność w sieci generuje cyfrowe ślady, które raz wprowadzone – praktycznie nie mogą być z niej usunięte w sposób definitywny i pozostają dostępne przez trudny do ustalenia czas. Nieustannie rosnące obszary zastosowań Internetu, w tym powszechna cyfryzacja dokumentów, komplikują zadania związane z zachowaniem bezpieczeństwa informacji. Problem ochrony danych osobowych w Internecie jest zasadniczo podobny do problemu ochrony wszelkie-

---

\* e-mail: karol.sroka@univ.szczecin.pl

\*\* e-mail: rost@amu.edu.pl

<sup>1</sup> S. Juszczak, *Internet – współczesne medium komunikacji społecznej*, www.ktime. up.krakow.pl/symp2011/referaty2011/juszczak.pdf [dostęp 1.11.2014].

go typu danych przechowywanych, udostępnianych czy przesyłanych przez sieci rozległe.

W Internecie istnieją specjalne wyszukiwarki pozwalające na zebranie dostępnych danych o użytkownikach – o ich wpisach na portalach, wzmiankach na ich temat, zdjęciach z ich udziałem czy prywatnych blogach.

Obecność różnego rodzaju portali społecznościowych coraz mocniej odciska piętno w codziennym życiu – jednym kliknięciem użytkownik może wyrazić aprobatę dla danych treści, istnieje możliwość wyszukiwania „znajomych” na podstawie numerów telefonicznych, adresów e-mail czy identyfikatorów w komunikatorach oraz integrowania tych danych w „chmurze”, jak często nazywany jest Internet<sup>2</sup>.

Także państwa śledzą działalność w Internecie, a niektóre mogą uznać publicystykę obywateli za działalność antypaństwową i na tej podstawie skazać na karę pozbawienia wolności<sup>3</sup>. Przykładowo Chiny i Singapur jednocześnie rozwijają sieć i ją ograniczają, stosując bardzo wyszukany system zabezpieczeń prawnych i technicznych<sup>4</sup>. Nie oznacza to bynajmniej, by były to jedyne państwa kontrolujące Internet, o czym świadczą kolejne rewelacje z Iranu, Turcji, a nawet Stanów Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii<sup>5</sup>.

Często również sami użytkownicy nakładają sobie „elektroniczne kajdany” poprzez funkcję automatycznego meldowania w różnych miejscach. Oparte jest to na usłudze tzw. geolokalizacji, a więc informacji o fizycznym położeniu użytkownika sieci. Z jednej strony pozwala to na znaczne udostępnianie informacji ze względu na łączenie z położonymi bliżej użytkownika serwerami (krótszy „kanał informacyjny”), z drugiej jednak strony trzeba mieć świadomość, że można być śledzonym. Usługę „śledzenia znajomych” na mapie umożliwiają już nie tylko portale społecznościowe (z Facebookiem na czele), lecz także telefony

---

<sup>2</sup> Zob. m.in. A. Golański, *Das gefällt mir nicht: w niemieckim kraju przycisk „lubię to” uznano za nielegalny*, [www.webhosting.pl/Das.gefllt.mir.nicht.w.niemieckim.kraju.przycisk.lubie.to.uznano.za.nielegalny](http://www.webhosting.pl/Das.gefllt.mir.nicht.w.niemieckim.kraju.przycisk.lubie.to.uznano.za.nielegalny) [dostęp 25.03.2015].

<sup>3</sup> N. Gough, *Chinese Democracy Advocate Is Freed After 8 Years in Prison*, [www.nytimes.com/2013/09/08/world/asia/shi-tao-chinese-democracy-advocate-is-released-from-prison.html](http://www.nytimes.com/2013/09/08/world/asia/shi-tao-chinese-democracy-advocate-is-released-from-prison.html) [dostęp 25.03.2015].

<sup>4</sup> J. Kulesza, *Międzynarodowe prawo Internetu*, Ars boni et aequi, Poznań 2010, s. 248 i n.

<sup>5</sup> Zob. m.in. J. Noch, *Cenzura to za mało. Iran wylacza internet*, [www.natemat.pl/834.cenzura-to-za-malo-iran-wylacza-internet](http://www.natemat.pl/834.cenzura-to-za-malo-iran-wylacza-internet); A. Rostkowska, *Turcja wprowadza cenzurę internetu i tłumi protesty*, [www.wyborcza.pl/1,76842,15425354,Turcja\\_wprowadza\\_cenzure\\_internetu\\_i\\_tlumy\\_protesty.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,15425354,Turcja_wprowadza_cenzure_internetu_i_tlumy_protesty.html); A. Golański, *Cenzura w UK: na celowniku policji teraz nawet operatorzy serwerów proxy*, [www.dobreprogramy.pl/Cenzura-w-UK-na-celowniku-policji-teraz-nawet-operatorzy-serwerow-proxy,News,56977.html](http://www.dobreprogramy.pl/Cenzura-w-UK-na-celowniku-policji-teraz-nawet-operatorzy-serwerow-proxy,News,56977.html) [dostęp 25.03.2015].

z mobilnymi systemami operacyjnymi (smartfony). Wziąwszy pod uwagę silne powiązanie Internetu ze smartfonami – można podać kolejne zagrożenia. Obecnie te urządzenia mają wbudowane odbiorniki GPS, które mogą zostać zdalnie aktywowane, a samo położenie telefonu w danej lokalizacji również jest zapisywane. Właśnie w połączeniu z możliwościami smartfonów usługa geolokalizacji doprowadziła do pojawienia się trzech istotnych trendów: *checkingu* (meldowania się), *geofencingu* (brak polskiego odpowiednika, w wolnym tłumaczeniu – opłotowania) czy *gamification* („grywalizacji”). Meldowanie się pozwala w prosty sposób poinformować znajomych z portali społecznościowych bądź innych usług o aktualnej lokalizacji. Grywalizacja to oparta na zasadach z gier komputerowych rywalizacja w realnym świecie.

Osoby trzecie (przeważnie znajomi) także mają duży wpływ na naruszenie prawa do prywatności w Internecie – istotną cechą portali społecznościowych (ale nie tylko ich) jest możliwość tzw. tagowania, a więc oznaczania osób. Popularną praktyką jest oznaczanie znajomych na zdjęciach bez pytania ich o zgodę na takie działanie, nawet bez informowania ich o takim fakcie. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>6</sup> do danych osobowych należą także zdjęcia z przeszłości (nawet sprzed 30 lat), opatrzone podpisem bądź możliwe do zidentyfikowania osób.

Korzystając z poczty elektronicznej, portali społecznościowych czy usług handlu elektronicznego, wprowadza się do sieci wiele istotnych danych. Z przeprowadzonego badania dotyczącego stosunku internautów do kwestii prywatności w Internecie, przeprowadzonego przez IAB Polska wynika, że 76,7% internautów udostępniło swój adres e-mail, niewiele mniej, czyli 76,1% swoje imię, a 69% nazwisko. Zdjęcie udostępniło w sieci 60,9% użytkowników, a 55,1% zostawiło w niej swój numer telefonu. Z kolei 25,6% internautów zostawiło informacje o swoich cechach fizycznych, 21,7% opis swojego wyglądu, 17,5% zostawiło w sieci informacje o przyzwyczajeniach, a 13,9% numer PESEL. Informacją o wysokości zarobków podzieliło się 12%<sup>7</sup>. Ponadto różnego rodzaju instytucje pozyskują z sieci dane osobowe, które były zebrane zgodnie z prawem dla określonego celu, i dołączają je do innych danych o klientach, tworząc tzw. profil osobowościowy, na podstawie którego wyciągają określone wnioski. Z przeprowadzonego badania wynika, że 60% internautów wie o tym, że strony internetne

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 18 listopada 2009, I OSK 667/09, LEX nr 588798.

<sup>7</sup> IAB Polska, *Prywatność w sieci. Komunikacja marketingowa online z perspektywy internautów*, Raport 06-2013.

towe zbierają dane o ich działalności w sieci, co ma właśnie służyć dopasowaniu wyświetlanych materiałów i reklam.

Od wielu lat wiadomo o funkcjonowaniu wywiadu elektronicznego w sieciach telekomunikacyjnych, o czym wspomniano również powyżej, a co w szczególności stało się przedmiotem licznych dyskusji i analiz po rewelacjach amerykańskiego informatyka pracującego dla amerykańskiej służby bezpieczeństwa (NSA) – Edwarda Snowdena, który stał się już wręcz symbolem *whistleblowera*<sup>8</sup>.

Celowe wydaje się zatem postawienie pytania: Czy biorąc pod uwagę strukturę techniczną, zasady i praktykę funkcjonowania Internetu, możliwa jest realizacja unormowań prawnych dotyczących obowiązujących w Polsce zasad ochrony danych osobowych?

## 1. Dane osobowe oraz podstawowe zasady ich przetwarzania

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy z 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (DzU 1997, nr 133, poz. 883), powoływanej dalej jako ustawa o ochronie danych osobowych, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Pośrednia możliwość identyfikacji osoby, której dane dotyczą, ma zasadnicze znaczenie w odniesieniu do danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych, szczególnie do tych danych, które służą rozpoznawaniu i uwierzytelnianiu użytkowników, takich jak adres e-mail, nick, login czy wszelkiego rodzaju oznaczenia urządzeń końcowych w sieciach teleinformatycznych, jak adresy IP komputerów czy numery telefonów.

Charakter danych osobowych mogą mieć także inne informacje, jak pliki cookies, numer MAC karty sieciowej, rejestr odwiedzanych stron czy numer IMEI telefonu komórkowego. Informacje w postaci adresów e-mail mogą, ale nie muszą, być danymi osobowymi, ponieważ nie zawsze dotyczą zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób<sup>9</sup>. Informacje takie, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych, należy klasyfikować jako dane

---

<sup>8</sup> Szerzej m.in. [www.biography.com/people/edward-snowden-21262897#blowing-the-whistle](http://www.biography.com/people/edward-snowden-21262897#blowing-the-whistle); [www.theguardian.com/us-news/edward-snowden](http://www.theguardian.com/us-news/edward-snowden); [www.snowdenarchive.cjfe.org/greenstone/cgi-bin/library.cgi](http://www.snowdenarchive.cjfe.org/greenstone/cgi-bin/library.cgi) [dostęp 25.03.2015].

<sup>9</sup> M. Małyszko, *Jak działa Internet i co z tego wynika dla prób jego regulacji?*, [www.wolny-internet.panoptykon.org/sites/default/files/malyszko.pdf](http://www.wolny-internet.panoptykon.org/sites/default/files/malyszko.pdf), s. 1–2 [dostęp 1.11.2014].



osobowe, jeżeli możliwe jest określenie tożsamości osoby, której dane dotyczą bez angażowania w ten proces nadmiernych kosztów, czasu lub działań.

Główne zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych wyznacza art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, ujmując je w formę podstawowych obowiązków administratora danych. Z treści art. 24 i 25 omawianej ustawy wynika, że administrator danych (ADO) przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą. Najistotniejszy jest obowiązek informacyjny wobec osoby, której zbierane i przetwarzane dane dotyczą. Stanowi podstawową formę kontroli przetwarzania danych przez te osoby. Konieczne jest także wskazanie celu zbierania danych, a także przewidywanych odbiorców.

Pierwszym obowiązkiem wymienionym w art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych jest obowiązek przetwarzania danych zgodnie z prawem, określany także jako zasada legalności. Przetwarzanie danych osobowych przez administratora danych powinno odbywać się z zachowaniem przynajmniej jednej z przesłanek legalności przetwarzania określonych w ustawie. W przypadku danych „zwykłych” przesłanki te wymienia enumeratywnie art. 23 ustawy i są nimi:

- a) zgoda osoby, której dane dotyczą, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych;
- b) niezbędność przetwarzania danych dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa;
- c) konieczność realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy przetwarzanie jest niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą;
- d) przetwarzanie danych niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego;
- e) przetwarzanie danych niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Oznacza to, że zbierający dane nie może pominąć ani zataić tego celu, nie może określać celu przetwarzania danych w sposób ogólnikowy, cel ten powinien być zakomunikowany zainteresowanemu przed tym zebraniem danych osobowych, niedopuszczalne jest uzależnianie zawarcia umowy od wyrażenia zgody

na przetwarzanie danych w zupełnie innych celach (np. marketingu produktów i usług podmiotów trzecich).

Administrator danych jest obowiązany zapewnić poprawność (zasada merytorycznej poprawności), co oznacza, że dane powinny być zgodne z prawdą, pełne (kompletne) i aktualne. Ponadto zgodnie z zasadą adekwatności administrator powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych. Relewantność danych powinna być oceniana najpóźniej w momencie ich zbierania. Ustawa o ochronie danych osobowych nakłada także na administratora danych obowiązek ich przechowywania w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż to jest niezbędne do osiągnięcia celu.

Należy również zwrócić uwagę na wzmożoną ochronę danych wrażliwych, tzw. danych szczególnie chronionych, których katalog wraz z zasadami przetwarzania został określony w art. 27 omawianej ustawy. Tym samym co do zasady zabronione jest przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym. Wyjątki od tej zasady określone w ust. 2 wskazanego artykułu obejmują m.in. wyrażoną na piśmie zgodę osoby, której dane dotyczą, niezbędnych do dochodzenia praw przed sądem, związanych z zatrudnieniem czy gdy przetwarzanie prowadzone jest w celu ochrony stanu zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo leczeniem lub świadczeniem innych usług medycznych, zarządzania udzielaniem usług medycznych i są stworzone pełne gwarancje ochrony danych osobowych, przetwarzanie dotyczy danych podanych do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą itd.

W tym kontekście należałoby się zastanowić chociażby nad możliwością ustalenia, czy do wiadomości publicznej dane podała osoba, której dane dotyczą – co w związku z wykazanymi wcześniej zagrożeniami może być trudnym zadaniem.

W rozdziale 6 ustawy o ochronie danych osobowych został uregulowany obowiązek rejestracji zbiorów danych osobowych oraz, od 1 marca 2015 roku w związku z Ustawą o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Administratorów Bezpieczeństwa Informacji. Administratorzy danych są obowiązani

zgłosić zbiór danych specjalnie do tego celu powołanemu organowi – Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, a także wszelkie zmiany w zbiorze. Z obowiązku tego są zwolnieni administratorzy danych określani w art. 43 ustawy, w tym m.in. zawierających dane niejawne, dotyczące osób korzystających z ich usług medycznych, obsługi notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, rzecznika patentowego, doradcy podatkowego lub biegłego rewidenta, a także spełniających szereg innych przesłanek wskazanych w tym przepisie. Ponadto, co stanowi novum, z obowiązku tego są zwolnieni administratorzy danych, którzy powołali administratora bezpieczeństwa informacji i zgłosili to Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych do rejestracji.

Zasady przetwarzania danych, w szczególności obowiązki informacyjne, omówione we wcześniejszej części artykułu, stanowią zaledwie fundament, na podstawie którego można stwierdzić, czy przetwarzanie tych danych odbywa się legalnie. Odrębną kwestią jest jednak zabezpieczenie danych osobowych, uregulowane w art. 36 i n. ustawy oraz wydanym na podstawie art. 39a Rozporządzeniu w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, zwanym dalej rozporządzeniem<sup>10</sup>. Jak jednak wskazano powyżej, wykracza to poza ramy niniejszego artykułu.

Dodatkowych wątpliwości w zakresie ochrony danych osobowych w Internecie przysparza możliwość powierzenia przez administratora przetwarzania danych w drodze umowy innemu podmiotowi, uregulowana w art. 31 i 31a ustawy o ochronie danych osobowych, a także przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, określona w art. 47 i 48 omawianej ustawy, co również nie stanowi przedmiotu większych rozważań w niniejszym artykule.

Niewątpliwie na wagę omówionych powyżej zasad przetwarzania danych wskazują przepisy karne w rozdziale 8 ustawy, związane z nieuprawnionym przetwarzaniem danych czy udostępnianiem bądź umożliwianiem dostępu osobom nieupoważnionym – nawet nieumyślnie, a także z naruszeniem obowiązku zabezpieczenia przed zabraniem, uszkodzeniem lub zniszczeniem tych danych. Karane jest również niezgłoszenie zbioru danych do rejestracji wbrew ciążącemu

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (DzU 2004, nr 100, poz. 1024).

obowiązkowi czy niepoinformowanie osoby, której dane dotyczą, o jej prawach oraz utrudnianie kontroli.

Analiza problemu przestrzegania zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w Internecie wymaga zatem podjęcia próby odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy udostępniający dane osobowe jest jednoznacznie informowany, jaki jest cel przetwarzania danych?
- Czy administrator realizuje prawo do wglądu w dane?
- Czy administrator zapewnia możliwość poprawiania danych i udostępnia skuteczną procedurę zapewniającą usunięcie danych po osiągnięciu celu ich przetwarzania?
- Czy administrator przestrzega zasady adekwatności?

## 2. Podatność Internetu na zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji

Bezpieczeństwo informacji wiąże się z zapewnieniem następujących priorytetów:

- poufności – definiowanej jako zapewnienie, że chroniona informacja dostępna jest jedynie dla osób upoważnionych,
- integralności – oznaczającej zapewnienie, że informacje są kompletne i dokładne oraz że są przetwarzane w kontrolowany sposób,
- dostępności – gwarantującej, że osoby, które są upoważnione i którym informacje są potrzebne, mają do nich dostęp w odpowiednim miejscu i czasie.

Podatność (*vulnerability*) interpretuje się jako słabość lub lukę w systemie przetwarzania danych, która może być wykorzystana przez zagrożenia, prowadząc do strat<sup>11</sup>.

Współczesny Internet jest siecią globalną o strukturze rozproszonej, bez wyróżnionego punktu centralnego<sup>12</sup>. Zbudowany na zasadzie łączenia ze sobą poszczególnych sieci lokalnych, a taka właśnie budowa Internetu umożliwia jego dynamiczny rozwój. Przyłączenie nowego odcinka sieci jest bowiem przy takiej topologii bardzo proste i wymaga uzgodnień w zasadzie jedynie z osobami

---

<sup>11</sup> A. Białas, *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2007, s. 12.

<sup>12</sup> B. Eager, *Internet od A do Z*, Poznań 2000, s. 20–21.

zarządzającymi bezpośrednio podsięcią<sup>13</sup>. Na marginesie można wskazać, że obecnie, wraz z rozpowszechnieniem się Internetu, dąży się do jego centralizacji – zwłaszcza poprzez uzależnianie od amerykańskich korporacji i ich wyszukiwarek (w szczególności Google, który stanowi podstawową wyszukiwarkę treści w Internecie<sup>14</sup> z 75% udziałem w rynku), a także poprzez system domen internetowych, obsługiwany przez organizację ICANN, formalnie niezależną, której USA tymczasowo przekazało prawo nadzoru nad systemem DNS oraz przydziałem puli adresów IP – nie stanowi to jednak przedmiotu analizy w niniejszym artykule.

Podstawowymi urządzeniami łączącymi poszczególne podsieci są routery, które wytyczają drogę pakietów danych między sieciami, zapewniając możliwość połączenia się ze sobą dowolnych komputerów, niezależnie od ich fizycznej lokalizacji.

Podstawowy protokół internetowy to IP (*Internet Protocol*). Jest to protokół sieciowy odpowiadający za przesyłanie danych do różnych sieci komputerów. Adres IP nie jest fizycznie przypisany do danego komputera i może się zmieniać, przy każdym wejściu do Internetu. Może również dzielić go między sobą kilka urządzeń. Struktura Internetu zawiera jeszcze takie protokoły, jak protokoły transportowe TCP (*Transmission Control Protocol*) i UDP (*User Datagram Protocol*).

Najpopularniejsze protokoły aplikacji to: poczta elektroniczna, WWW (*World Wide Web*), FTP (*File Transfer Protocol*), IRC (*Internet Relay Chat*), które mają za zadanie formatowanie danych żądanych przez użytkowników sieci komputerów.

Podstawowym standardem wymiany danych w Internecie jest używany do dziś standard TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*) nazywany również protokołem TCP/IP. Jego główną zaletą jest otwartość, tj. możliwość komunikacji między dowolnymi typami urządzeń, bez względu na ich fizyczną różnorodność.

Protokoły TCP/IP nie zawierają mechanizmów zabezpieczenia przesyłanych w sieci pakietów danych przed podglądem osób nieupoważnionych. Dane przesyłane zgodnie z protokołem IP są zapisane w przekazywanym pakiecie danych

---

<sup>13</sup> P. Adamczewski, *Internet w praktyce biznesu*, Poznań 2001, s.10.

<sup>14</sup> M. Madziąg, *Google traci udziały w rynku wyszukiwarek. Co na to konkurencja?*, [www.bankier.pl/wiadomosc/Google-traci-udzialy-w-rynku-wyszukiwarek-Co-na-to-konkurencja-7234942.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Google-traci-udzialy-w-rynku-wyszukiwarek-Co-na-to-konkurencja-7234942.html) [dostęp 25.03.2015].

w postaci jawnej (nieszyfrowanej). Mechanizmy adresacji, służące kontroli nadawcy i odbiorcy, nie są odporne na ataki. Właściwości te sprawiają, że przesyłane informacje są narażone na niebezpieczeństwo utraty poufności.

Jawność transportu danych w protokole TCP/IP skutkuje przenoszeniem tej cechy do innych protokołów komunikacyjnych, których funkcjonowanie bazuje na protokole TCP/IP, np. takich jak protokół SMTP (*Simple Mail Transfer Protocol*) do obsługi poczty elektronicznej, HTTP (*Hypertext Transfer Protocol*) do przesyłania i udostępniania dokumentów hipertekstowych w procesie komunikowania się ze stronami internetowymi czy protokół SNMP (*Simple Network Management Protocol*) służący do zdalnego sterowania komputerami, routerami i innymi urządzeniami w sieciach telekomunikacyjnych.

Odpowiednie mechanizmy służące ochronie poufności transportu danych w sieci Internet opracowano w terminie późniejszym na bazie algorytmów kryptografii asymetrycznej. Protokoły SSL/TSL nie są jednak powszechnie stosowane, co sprawia, że poufność danych transportowanych poprzez sieć publiczną nie zawsze jest zapewniona. Ponadto niektóre algorytmy szyfrujące nie zapewniają bezpieczeństwa ze względu na wzrost mocy obliczeniowych komputerów, postępy kryptologii i stosowanie zbyt krótkich haseł<sup>15</sup>.

Głównymi czynnikami stwarzającymi zagrożenie dla poufności i integralności danych przetwarzanych w sieci Internet są zatem jawność przesyłanych danych oraz łatwość dostępu do nich przez osoby nieuprawnione. Jest to spowodowane publicznym charakterem wykorzystywanej infrastruktury (łącza kablowe i światłowodowe) oraz publiczną dostępnością medium (w przypadku wykorzystywania łączności radiowej).

Publiczna dostępność usług telekomunikacyjnych, a głównie fakt współdzielenia tych samych urządzeń przesyłowych (łączy telekomunikacyjnych, urządzeń sieciowych typu routery, przełączniki) przez różne podmioty, to słaby punkt bezpieczeństwa usług sieciowych.

W sieci jest udostępnianych wiele informacji, a także narzędzi programowych, które mogą być wykorzystane w różnych celach. Przykładowo narzędzia do skanowania sieci i śledzenia przepływu danych mogą być wykorzystywane zarówno przez ich administratorów dla identyfikacji słabych punktów zabezpieczenia w celu ich wzmocnienia, jak również przez przestępców w celu uzyskania nieuprawnionego dostępu.

---

<sup>15</sup> Szerzej: J. Korn, *Prawo do prywatności*, „Chip” 2015, nr 6, s. 73.

Dodatkowym czynnikiem zwiększającym zagrożenia dla bezpieczeństwa systemów informatycznych i sieci telekomunikacyjnych jest coraz powszechniej stosowana łączność bezprzewodowa. Jej charakterystyczną cechą jest to, że przesyłane przy użyciu tego medium dane mogą być odczytane na urządzeniu znajdującym się w określonej odległości od źródła sygnału bez konieczności łączenia go z tym źródłem przy użyciu przewodów. W przypadku braku zabezpieczeń kryptograficznych korzystanie z takich sieci stwarza poważne zagrożenie utraty poufności danych.

Szczególnym przypadkiem łączności bezprzewodowej są sieci wykorzystujące fale radiowe do przesyłania danych w standardzie WiFi, umożliwiające nieodpłatny dostęp do usług sieci Internet bez konieczności jakiegokolwiek uwierzytelniania się użytkowników. Obszar zasięgu fal radiowych, gdzie można uzyskać taki dostęp do sieci, nazywa się hotspotem. Podstawowym elementem hotspotu jest urządzenie o nazwie Punkt Dostępu (*Access Point*), które zapewnia stacjom komputerowym wyposażonym w bezprzewodowy interfejs sieciowy dostęp do zasobów sieci za pomocą bezprzewodowego medium transmisyjnego<sup>16</sup>.

Zagrożenia związane z przetwarzaniem danych osobowych przy użyciu systemów informatycznych w dużej mierze zależą od środowiska, w którym dany system funkcjonuje. Przy czym największe ryzyko utraty poufności występuje wtedy, gdy komputery połączone są ze sobą przy użyciu sieci publicznej. W praktyce można wówczas mówić nie o połączeniu danego komputera z innym lub innymi komputerami, lecz o połączeniu danego komputera z siecią publiczną, do której podłączone są również miliony innych komputerów. Połączenie takie sprawia, że jeżeli dostęp do zgromadzonych na danym komputerze informacji nie będzie odpowiednio ograniczony, to mogą być one narażone na utratę poufności, nieupoważnioną zmianę lub zniszczenie. Ponadto w przypadku zdalnego korzystania z takiego komputera (odczytywanie, zmiana lub zapis zgromadzonych tam informacji) odpowiednich zabezpieczeń wymagają kanały komunikacyjne między urządzeniem dostępowym (stacja komputerowa użytkownika) a komputerem, na którego nośnikach informacje te są przechowywane.

System informatyczny pracujący w środowisku sieciowym, zwłaszcza w środowisku sieci publicznej, jaką jest Internet, musi być chroniony zarówno przed atakami pochodzącymi od wewnątrz, tj. od nielojalnych współpracowników, jak

---

<sup>16</sup> Annual RSA® Wireless Security Survey: with Encrypted Wi-Fi Vulnerable, How Companies and Individuals Are Risking Their Assets and Reputations, [www.emc.com/about/news/press/2008/20081027-03.htm](http://www.emc.com/about/news/press/2008/20081027-03.htm) [dostęp 7.05.2015].

i z zewnątrz. Ochronie muszą podlegać nie tylko przetwarzane w nim dane osobowe i inne informacje podlegające ochronie, lecz także system użyty do ich przetwarzania. Dane w systemie informatycznym mogą być bowiem przetwarzane albo przy użyciu specjalnych programów, albo innych, uniwersalnych narzędzi programowych, takich jak edytor tekstu, edytor bazy danych itp.

Utrzymanie bezpieczeństwa systemu pracującego w środowisku sieciowym jest szczególnie trudne. Wynika to stąd, że administrator odpowiedzialny za zabezpieczenie danych w takim środowisku jest – w porównaniu z atakującymi – w dużo trudniejszej sytuacji. Żeby skutecznie zabezpieczyć system, należy usunąć wszystkie podatności na znane rodzaje ataków, jak również ataki, które mogą pojawić się w najbliższej przyszłości. Natomiast do przeprowadzenia skutecznego ataku – wystarczy znaleźć jedną słabość danego systemu i stosownie ją wykorzystać.

Ponadto analizując ochronę systemu połączonego z siecią publiczną, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że system ów jest widoczny dla milionów użytkowników z całego świata. Potrzeba połączenia z Internetem wynika bardzo często z potrzeb dostępności danego systemu dla wielu użytkowników, niezależnie od miejsca, w którym się znajdują. Nie oznacza to jednak, że system taki ma być dostępny dla wszystkich, którzy go widzą. System i przetwarzane w nim informacje powinny być dostępne tylko dla osób, które mają stosowne uprawnienia. Dla pozostałych osób (użytkowników sieci Internet), które nie mają upoważnień, system ten powinien być niedostępny. Biorąc pod uwagę proporcje liczby osób, dla których system i przetwarzane w nim dane powinny być niedostępne, do liczby osób, którym powinny być udostępnione, należy podkreślić, że znaczenie właściwych zabezpieczeń jest szczególne.

Należy mieć na uwadze fakt, że przy połączeniu systemu z siecią publiczną nad zabezpieczeniem systemu w sieci czuwa najczęściej jedna, a najwyżej kilka osób, podczas gdy nad złamaniem zastosowanych zabezpieczeń mogą pracować tysiące osób w różnych miejscach na świecie.

### **3. Zagrożenia danych osobowych w Internecie**

W artykule przyjęto, że zagrożenie (*threat*) to potencjalna przyczyna niepożądanego incydentu, którego skutkiem może być szkoda systemu teleinformatycznego, a w dalszej konsekwencji dla instytucji. Incydent bezpieczeństwa (*security incident*) to niekorzystne zdarzenie związane z systemem teleinformatycznym,



które według obowiązujących reguł lub zaleceń może być uznane za awarię, faktyczne lub domniemane naruszenie zasad ochrony informacji lub prawa własności<sup>17</sup>.

Aktualne, szczegółowe zestawienia i podstawową analizę zagrożeń danych przetwarzanych w Internecie opublikowano w raporcie CERT Polska<sup>18</sup> oraz Fundacji Bezpieczna Cyberprzestrzeń<sup>19</sup>. W opinii ekspertów największe ryzyko dotyczy następujących kategorii zagrożeń:

- phishing z wykorzystaniem poczty elektronicznej i serwisów WWW,
- ataki DDoS na podmioty komercyjne,
- zagrożenia dla platformy Android,
- wycieki z baz danych zawierających dane osobowe<sup>20</sup>.

Zagrożenia związane z danymi osobowymi w Internecie są podobne do zagrożeń, na jakie narażone są wszelkiego typu dane przechowywane, udostępniane czy przesyłane przez sieci rozległe:

- dane mogą nie trafić do uprawnionej osoby,
- dane mogą trafić do nieuprawnionej osoby lub organizacji,
- dostęp do danych może uzyskać nieuprawniona osoba lub organizacja,
- w trakcie transmisji danych ich zawartość może zostać zmieniona,
- informacja może dotrzeć do uprawnionej osoby, lecz jest to informacja nieprawdziwa,
- nadawca może zaprzeczyć, że wysłał dane,
- odbiorca może zaprzeczyć, że odebrał dane.

Zagrożenia związane z pozostawianiem śladów aktywności w sieci:

- pozostawianie ewidencji dotyczącej wysyłania i otrzymywania poczty,
- pozostawianie ewidencji dotyczącej odwiedzanych stron internetowych,
- pozostawianie ewidencji aktywności związanej z używaniem takich serwisów, jak FTP, Telnet, IRC, MUD, video-phones, video-conferences.

Zagrożenia związane z tworzeniem profilu osobowego użytkownika są w dużej mierze konsekwencją zagrożeń związanych z pozostawieniem śladów w sieci oraz analizą działań pozwalającą na zebranie informacji o naszych preferencjach i zainteresowaniach. Całość informacji, jaka jest zbierana, może być

---

<sup>17</sup> A. Białas, *Bezpieczeństwo informacji...*, s.12.

<sup>18</sup> CERT Polska, *Raport 2014*, [www.cert.pl/PDF/Raport\\_CP\\_2014.pdf](http://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2014.pdf) [dostęp 25.03.2015].

<sup>19</sup> Raport Fundacji Bezpieczna Cyberprzestrzeń, *Największe zagrożenia dla bezpieczeństwa w internecie w 2015 roku*. Głos polskich ekspertów, Raport 2015.

<sup>20</sup> Tamże, s. 9.

wykorzystana do stworzenia profilu osobowego, który w dosyć precyzyjny sposób opisuje zachowanie w sieci. Ponadto występują zagrożenia związane ze zwykłym atakiem na zasoby informatyczne, w których są przechowywane dane osobowe, oraz zagrożenia związane z nieumyślnym udostępnieniem tych danych, np. poprzez błędne procedury zarządzania środowiskiem IT, ich brak czy niewłaściwe ich stosowanie.

Występujące w sieci zagrożenia przetwarzanych danych osobowych mają zatem trzy podstawowe źródła: nieostrożność i brak wyobraźni samych użytkowników, działania podmiotów przetwarzających dane osobowe oraz działania osób trzecich. Podstawowym zagrożeniem, które stwarzają sami użytkownicy, jest publiczne podawanie danych osobowych oraz innych informacji prywatnych. Najczęstszą przyczyną tego rodzaju zagrożeń jest awersja internautów do zapoznawania się z treścią regulaminów i tzw. polityk prywatności usług, z których korzystają. W dokumentach tych często są zawarte postanowienia, co do których z pewnością mogliby mieć zastrzeżenia, jednak najczęściej akceptują przepisy ograniczające ich prawa, nawet się z nimi nie zapoznając. Wiele spośród portali społecznościowych zastrzega sobie w politykach prywatności prawo do przetwarzania danych osobowych na różne cele i w różnym zakresie, w tym przekazywanie tych danych osobom trzecim. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych – przesłanką dopuszczalności takiego przetwarzania danych jest zgoda osoby, której dotyczą, a więc w znaczącej większości przypadków – samego użytkownika portalu. Zgoda jest wyrażana właśnie przez akceptację regulaminu świadczenia usług oraz polityki prywatności.

Jak wcześniej wspomniano, praktycznie każda wykonywana czynność w sieci pozostawia ślady, np. w wysyłanych wiadomościach e-mail znajduje się informacja o adresie IP komputera, z którego została wysłana, serwery udostępniające strony internetowe dostają informacje, z jakiego IP łączą się z nimi komputery, informacje o konfiguracji przeglądarki i innego oprogramowania czy sprzętu. Użytkownik Internetu jest także narażony na utratę innych poufnych danych (np. ostatnio odwiedzane strony, wyszukiwane hasła, imię, nazwisko, adresy e-mail) ze względu na mechanizmy rozszerzające możliwości przeglądarek, takie jak Cookies, ActiveX i inne aktywne elementy stron WWW. Poza tym zagrożeniem dla prywatności w sieci jest przede wszystkim wszelki niepożądany ruch napływający do komputera (nielegalne i szkodliwe treści, w tym spam) oraz inny, spowodowany głównie złośliwym oprogramowaniem.

Ponadto zagrożenia dla prywatności w sieci to wszelkie ataki na zasoby komputerowe (czy włamania do nich) oraz hakerzy (szpiedzy) i organizacje, które mogą zakłócać prywatność. Śledzenie poczynań w sieci czy wykradanie poufnych danych może nastąpić również poprzez atak polegający na przechwytywaniu transmisji (podsluchiwanie, tzw. *sniffing*) – analizowanie ruchu sieciowego. Wysyłane dane (nie tylko wiadomości, lecz także hasła dostępu i inne poufne dane) mogą zostać podejrzone, gdyż większość danych przesyłanych w sieci jest w postaci czystego tekstu (a więc zupełnie niezaszyfrowanej). Wystarczy, że osoba postronna (szpieg) będzie miała dostęp do jednego z komputerów, przez który przechodzą dane, lub będzie on podłączony do tej samej sieci lokalnej co nadawca lub odbiorca.

Ponadto dane w wyniku różnych ataków mogą być nawet modyfikowane (m.in. modyfikacja tożsamości). Zagrożenie dla utraty prywatności to również specjalistyczne programy, w szczególności te, które rejestrują i umożliwiają analizę aktywności w sieci i umożliwiają dostęp do poufnych danych (*spyware*).

Potencjalna utrata anonimowości jest związana także z dostępnością adresu URL (*Uniform Resource Locator*) wpisywanego w pole adresu przeglądarki i wysyłanego tekstem otwartym. Zapis ten jest dostępny dla stron pośredniczących w transakcji HTTP bądź dla osób o uprawnieniach administratora sieci lokalnej danego komputera.

Wiedzę o przeglądanych przez użytkownika stronach (URL oraz inne dane przesyłane pomiędzy klientem a serwerem HTTP) mogą także uzyskać dostawcy usług internetowych (ISP – *Internet Service Provider*), ogólnie administratorzy sieci. Na podstawie adresów URL jest możliwe nie tylko określenie, jakie strony przeglądał użytkownik, lecz także jakie dane zostały wprowadzane przez niego do formularzy.

Istota działania systemu WWW powoduje, że adres IP komputera jest dostępny dla serwerów WWW. Serwer uzyskuje go już podczas nawiązywania połączenia. Serwer zna więc pochodzenie poszczególnych żądań i kojarzy je z konkretnym komputerem w sieci Internet. Serwer WWW tworzy plik z logami (*log file*) dostępny dla osób zarządzających. Poza adresami IP klientów mogą być tam zapisywane również inne informacje, np. czas nadejścia usługi, żądany adres URL oraz czas przesłania. Zakres rejestrowania informacji zależy od konfiguracji oraz typu serwera WWW. Zapis wymienionych powyżej parametrów opisujących występujące zdarzenia jest stosowany powszechnie. Zagrożenie stwarza

także przekazywanie do serwera WWW adresu URL poprzednio odwiedzanej strony.

Kolejnym narzędziem stwarzającym zagrożenie jest mechanizm *cookies*, który znalazł zastosowanie do tworzenia szczegółowych profili zainteresowań internautów. *Cookies* można sobie wyobrazić jako notatki dokonywane przez serwer HTTP na komputerze klienta podczas przeglądania stron. Przy ponownym połączeniu się z danym serwisem internetowym serwer przypomina sobie z tych notatek informacje w nich zawarte. Technologia ta pozwala więc na personalizowanie po stronie użytkownika prezentowanych informacji.

Należy także wspomnieć o tzw. metadanych, czyli informacjach na temat lokalizacji, czasu spędzanego w konkretnych miejscach i podejmowanych czynnościach, które są ujawniane już przez sam fakt wysyłania komunikatu cyfrowego. Na podstawie kompletu takich danych można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć zachowania – nie tylko jako użytkowników sieci, lecz przede wszystkim jednostek społecznych.

Zagrożeniem są też wszystkie programy pochodzące z Internetu. Uruchamiane na komputerze klienta mogą mieć dodatkową, ukrytą funkcjonalność – stanowić tzw. konie trojańskie. Programy takie, popularnie określane mianem spyware, w sposób niewidoczny dla użytkownika przesyłają informacje o jego aktywności i działaniach podejmowanych za pośrednictwem komputera i stosowanych aplikacji<sup>21</sup>.

Popularne przeglądarki WWW to obecnie bardzo rozbudowane aplikacje. Domyślne ustawienia przeglądarek nie są ukierunkowane na zapewnianie bezpieczeństwa użytkownika, ale na atrakcyjność i przystępność prezentowanych stron WWW. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na ochronę prywatności użytkowników. Technologie umożliwiające tworzenie wyrafinowanych i dynamicznych stron WWW są często stosowane jako narzędzia ataków.

Odłączną kategorią zagrożeń związanych z wykorzystywaniem nowych technologii informacyjnych wynika z nieświadomości użytkowników co do istniejących zagrożeń i nieprzestrzegania przez nich zaleceń dotyczących bezpiecznego korzystania z systemów informatycznych. Skutkuje to podatnością na wykonywanie zagrażających bezpieczeństwu operacji, do czego użytkownik może być nakłaniany poprzez pocztę elektroniczną, zamieszczenie linków na stronach

---

<sup>21</sup> I. Margasiński, K. Szczypiorski, *VAST – metoda zapewnienia wszechstronnej anonimowości dla użytkowników systemu WWW*, ENIGMA 2003, VII Krajowa Konferencja Zastosowań Kryptografii, Warszawa 12–14 maja 2003.

internetowych lub inne formy komunikacji, takie jak komunikatory internetowe, portale społecznościowe itp.

Rozważając zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji, szczególną uwagę należy zwrócić na zagrożenia zewnętrzne wynikające z połączeń telekomunikacyjnych systemu informatycznego użytkownika czy administratora z innymi systemami i sieciami zewnętrznymi. Można je podzielić na trzy następujące grupy: podsłuch, manipulacja, podstawienie oraz ich kombinacje, np. podsłuch, podstawienie i inne.

Technologia *Deep Packet Inspection* (DPI) to jedno z największych zagrożeń dla prywatności użytkowników sieci Internet. Polega na analizie danych przesyłanych od nadawcy do odbiorcy, która wykracza poza potrzeby technologiczne niezbędne do prawidłowego dostarczenia nadanej informacji. W analizie tej sięga się nie tylko do nagłówek wiadomości, które wskazują adresatów i są potrzebne do wykonania transmisji, lecz także do treści przesyłanych informacji<sup>22</sup>

Większość obecnych stron informacyjnych i aplikacji internetowych wykorzystuje języki programowania oraz bazy danych do generowania tzw. dynamicznych stron informacyjnych. Podstawowym językiem komunikacji takiego systemu z informacjami zapisanymi w bazie danych jest język SQL. Jego funkcje stosuje się w praktyce do zarządzania i wyszukiwania informacji w bazach danych, na których oparte są serwisy internetowe. Wszelkie operacje na bazach w tym aspekcie sprowadzają się głównie do tego, aby treści zawarte w bazie serwisu zaprezentować w odpowiedni sposób na stronie internetowej.

Oprócz ogromnych możliwości, jakie stwarza technologia baz danych oparta na języku zapytań SQL, generuje także zagrożenia. Umiejętnie dobrany ciąg znaków wprowadzony na przykład do formularza logowania lub wymuszenie wyszukiwania i wyświetlania w serwisie informacji, które nie są jawnie w nim wyświetlane, stanowią sposób na potencjalny atak. Powyższy ciąg znaków przekazywany w danych wejściowych modyfikuje zapytania przewidziane przez programistów tak, aby przekazać w nich dodatkowe parametry, co powoduje w konsekwencji umożliwienie nieautoryzowanego dostępu do kont użytkowników danego serwisu, a w skrajnych przypadkach do przejęcia uprawnień pozwalających na administrowanie danym systemem lub całym serwerem.

Do wspomaganie ataku na bezpieczeństwo danych może być użytych wiele różnych metod i narzędzi. Do najbardziej znanych i typowych narzędzi

---

<sup>22</sup> A. Champagne, *Kto i jak kontroluje internet*, „Le Monde Diplomatique” edycja polska, luty 2012.

wykorzystywanych do działań na szkodę bezpieczeństwa informacji można zaliczyć takie narzędzia programowe, jak wirusy komputerowe, robaki, trojany, *backdory*, *rootkity*, *keyloggery* programowe, *spyware*, *exploity*, *dialery* oraz narzędzia sprzętowe, np. *keyloggery* sprzętowe, czytniki kart, kamery, urządzenia podsłuchowe.

Złożoność systemów teleinformatycznych, ogromna ilość informacji zawartych w sieci oraz ciągle rosnąca liczba zagrożeń związanych z wykorzystywaniem Internetu skłaniają producentów oprogramowania do tworzenia wyspecjalizowanych narzędzi wykorzystywanych do wyszukiwania określonego rodzaju informacji, zarządzania określonymi zasobami w sieci, a nawet narzędzi umożliwiających rejestrację aktywności poszczególnych użytkowników. Stosowanie przez administratorów tych rozwiązań technologicznych jest często uzasadniane koniecznością optymalizacji kosztów administrowania oraz przede wszystkim potrzebami prowadzenia ciągłego monitoringu dla zapewnienia bezpieczeństwa administrowanej sieci.

Większość narzędzi tworzonych i stosowanych w wymienionych wyżej celach może być wykorzystywana również dla prowadzenie działań nielegalnych lub wręcz przestępczych. Jeśli narzędzia takie znajdują się w rękach niewłaściwych osób, mogą być wykorzystane na przykład do śledzenia działalności pracowników czy ogólnie użytkowników monitorowanej sieci. Ze względu na możliwości mogą być użyte nie tylko do oceny czasu, jaki pracownik spędza przy komputerze, wykonując zadania służbowe, lecz także do śledzenia jego prywatnej korespondencji i innych działań niezwiązanych z wykonywaniem powierzonych zadań, takich jak przeglądanie stron internetowych, korzystanie z komunikatorów czy udział w grach internetowych. Narzędzia te można podzielić na lokalne, przeznaczone do stosowania przez administratora danej sieci, lub globalne, między innymi pliki cookies stosowane przez administratorów serwerów WWW w sieci Internet.

W celu skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa informacji przesyłanych między nadawcą i odbiorcą w sieciach teleinformatycznych stosuje się skomplikowane algorytmy kryptograficzne oraz mechanizmy kontroli dostępu w dużej mierze bazujące na systemach uwierzytelniania wykorzystujących jedynie identyfikator i hasło użytkownika.

Problem skuteczności tych mechanizmów tkwi jednak nie tylko w ich jakości, lecz także w praktyce stosowania przez użytkowników. Często zdarzają się sytuacje, w których dochodzi do utraty poufności nie z powodu złamania

zabezpieczeń, a z powodu nieświadomego ich ujawnienia przez użytkowników. Metody stosowane do wyłudzenia takich informacji od użytkowników nazywane są socjotechniką. Polegają na wykorzystaniu wiedzy z dziedziny psychologii oraz podstawowych danych personalnych osób zatrudnionych w miejscu będącym obiektem ataku.

*Phishing* jest jednym z popularniejszych w ostatnim okresie sposobów kradzieży danych, w którym stosuje się elementy socjotechniki – metoda polega na przesłaniu do użytkownika konta wiadomości e-mail z prośbą o zalogowanie się na określoną stronę i uaktualnienie swoich danych czy np. zmianę hasła. Cechą charakterystyczną phishingu jest to, że po kliknięciu linku przekierowującego na określoną witrynę otwiera się strona do złudzenia przypominająca wyglądem tę witrynę, na którą zamierzaliśmy się dostać.

Wysublimowaną formą *phishingu* jest tzw. *spear-phishing*, skierowany na ściśle określone ofiary i korzystający z możliwie wielkiej puli informacji o tych osobach, aby jak najbardziej uprawdopodobnić podjęcie określonego działania przez ofiarę ataku. Może to być np. zwrócenie się do ofiary ataku drogą e-mailową bezpośrednio po imieniu i nazwisku, ze wskazaniem adresu zamieszkania, a także numeru konta bankowego przypisanego do rachunku posiadanego przez ofiarę ataku, z adresu łudzaco przypominającego właściwy adres internetowy do kontaktów z bankiem, o aktualizację hasła bądź jakiegokolwiek inne działanie<sup>23</sup>.

*Pharming* jest specyficzną odmianą *phishingu*. Polega na modyfikowaniu zawartości serwera nazw domenowych DNS (*Domain Name Server*) w celu przekierowania użytkownika na sfałszowaną stronę, mimo prawidłowego wpisania adresu strony, którą rzeczywiście zamierzał on odwiedzić. Użytkownik, otwierając żadaną stronę, może nie być świadomy, że jest to inna strona niż ta, za której pośrednictwem zamierzał wykonać określone operacje. Wykonując na tej stronie próbę logowania, wprowadza dane, które są przechwytywane przez przestępców. Jeżeli użytkownik korzysta z serwera proxy, atak taki może zostać przeprowadzony podczas określania nazwy DNS serwera. W wyniku ataku wszyscy użytkownicy korzystający z danego proxy zostaną przekierowani na fałszywy serwer.

---

<sup>23</sup> Zob. m.in. K. Jasiołek, *Spear phishing, czyli ataki spersonalizowane*, [www.komputer-swiat.pl/nawosci/bezpieczenstwo/2013/33/spear-phishing-czyli-ataki-spersonalizowane.aspx](http://www.komputer-swiat.pl/nawosci/bezpieczenstwo/2013/33/spear-phishing-czyli-ataki-spersonalizowane.aspx); K. Zetter, *Hacker lexicon: what are phishing and spear phishing?*, [www.wired.com/2015/04/hacker-lexicon-spear-phishing](http://www.wired.com/2015/04/hacker-lexicon-spear-phishing) [dostęp 7.05.2015].

## Podsumowanie

Czy wobec przytoczonych w artykule uwarunkowań i praktyki funkcjonowania Internetu przestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych w tej sieci jest możliwe?

W zasadzie legalności szczególną rolę odgrywa przesłanka zgody osoby, której dane dotyczą. Zgodnie z art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych przez zgodę osoby, której dane dotyczą, rozumie się oświadczenie woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie. Zgoda może być odwołana w każdym czasie. Wyrażający zgodę musi mieć pełną świadomość tego, na co się godzi. Większość sklepów internetowych umieszcza zgodę na przetwarzanie danych osobowych w regulaminie. Tym samym konsument nie ma szansy na swobodne udzielenie zgody i nie może wyrazić sprzeciwu do przetwarzania danych osobowych lub ograniczenia zakresu przetwarzanych danych. Zgodnie z zasadą celowości zbieranie danych osobowych powinno być dokonywane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami. Realizacja tej zasady wymagałaby precyzyjnego i zrozumiałego formułowania zasad przetwarzania danych osobowych, których podanie jest niezbędne do korzystania z wielu usług internetowych.

Administrator danych jest obowiązany również zapewnić poprawność i aktualność danych osobowych. W celu zapewnienia merytorycznej poprawności danych jest konieczne, aby w procesie przetwarzania administrator danych każdorazowo oceniał wiarygodność źródła pozyskania danych, wypracował tryb weryfikowania ich prawdziwości (w zależności od tego, czy dane są zwykłe, czy szczególnie chronione) oraz ustalił zasady postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawdziwości danych – o dokonanych uaktualnieniu lub sprostowaniu danych. Prawo do wglądu i poprawiania danych osobowych, jak i obowiązku poinformowania właściciela danych o tym fakcie, ujęte jest w art. 24 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z zasadą adekwatności administrator powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych. Relewantność danych powinna być oceniana najpóźniej w momencie ich zbierania. Zatem administrator danych ma obowiązek dokonania w tym względzie oceny. Praktyka wskazuje na coś zupełnie innego. Przykładowo



przy zakładaniu konta e-mail standardowo wymagane jest podanie danych, które nie są niezbędne do świadczenia tej usługi.

Ustawa nakłada na administratora danych obowiązek przechowywania danych w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż to jest niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania. Usunięcie raz wprowadzonych do sieci danych jest bardzo trudne. Jak wynika z badań CERT Polska, rezygnacja z usług dostawcy kont pocztowych nie gwarantuje kontrolowanego usunięcia danych osobowych właściciela konta. Ponadto istota funkcjonowania Internetu bardzo utrudnia realizację tej zasady.

Istotnym obowiązkiem, jaki z mocy ustawy spoczywa na administratorze danych, jest obowiązek informacyjny. Funkcją tych przepisów jest to, aby na podstawie uzyskanych informacji zainteresowany miał możliwość właściwego oceny sytuacji i podjęcia decyzji co do udostępnienia danych, a także aby mógł wykonywać prawa przyznane mu w art. 32 ustawy o ochronie danych osobowych. Celem tych przepisów jest umożliwienie zainteresowanemu właściwego oceny sytuacji i podjęcia decyzji co do udostępnienia danych na podstawie uzyskanych informacji, a także aby mógł on wykonywać prawa przyznane mu w art. 32 ustawy.

Artykuł 24 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że w przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której one dotyczą, administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę o adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna – o miejscu zamieszkania oraz imieniu i nazwisku, celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, prawie dostępu do treści danych oraz ich poprawiania, dobrowolności albo obowiązku podania danych, a jeżeli taki obowiązek istnieje, o jego podstawie prawnej. Od pewnego czasu, w szczególności dotyczy to Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej, administratorzy danych osobowych, którzy pozyskują i przetwarzają dane w Internecie, posługują się czymś, co określane jest jako ochrona prywatności (*Privacy policy*). Jest to dokument, w którym podmiot pozyskujący i w przyszłości przetwarzający dane osobowe w sposób możliwie jasny i przystępny dla właściciela danych osobowych informuje go, jakie dane będzie na jego temat zbierał, w jaki sposób będzie je przetwarzał, jakie będzie stosował środki ochrony tych danych. Polityka prywatności powinna również zawierać informacje na temat pozyskiwania danych

w sposób, który może być niewidoczny dla użytkownika sieci, np. poprzez instalacje tzw. *cookies*.

Zamieszczanie polityki prywatności nie jest równoważne podaniu podstawowych informacji dotyczących ochrony danych osobowych, które są zazwyczaj umieszczane w regulaminie. Polityka prywatności jest dokumentem fakultatywnym i może być traktowana jako wyraz szczególnej troski administratora o powierzone mu dane, a tym samym jej istnienie należy potraktować jako plus dla dostarczycieli usługi.

Wiele zagrożeń, które zostały przedstawione we wstępnej części tego artykułu, nie jest rozpoznawalnych dla tzw. statystycznego użytkownika sieci Internet, od którego nie można oczekiwać specjalistycznej wiedzy dotyczącej technik komputerowych, a tym bardziej technik i zasad związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym.

Można zgodzić się ze stanowiskiem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, że przepisy o ochronie prywatności nie nadążają za Internetem<sup>24</sup>. Wydaje się, że sytuacja ta nie zmieni się tak długo, jak długo ta niezwykle szybko zmieniająca się sfera życia społecznego będzie nadal traktowana jako statyczna, a organy odpowiedzialne za spójność i kompletność systemu prawnego w tej dziedzinie nie będą jej systematycznie monitorować i wyciągać z tego wniosków w postaci inicjatyw prawotwórczych. Ochrona prywatności w Internecie wymaga jednak także odpowiedzialności i wyobraźni ze strony jego użytkowników.

Dodatkowych wątpliwości w zakresie ochrony danych osobowych w Internecie przysparza możliwość powierzenia przez administratora przetwarzania danych w drodze umowy innemu podmiotowi, uregulowana w art. 31 i 31a ustawy o ochronie danych osobowych, a także przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, określona w art. 47 i 48 omawianej ustawy.

Jak wskazano wcześniej, ustawą o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej została zdecydowanie zaznaczona nowa rola administratora bezpieczeństwa informacji. Upřednio administrator danych mógł powołać administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony danych osobowych, o ile sam nie wykonywał tych czynności. Obecnie administrator danych wykonuje określone zadania, o ile nie powołał administratora

---

<sup>24</sup> *Przepisy o ochronie prywatności nie nadążają za internetem*, „Gazeta Prawna” [online] 27.01.2011, [www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/481855,przepisy\\_o\\_ochronie\\_prywatnosci\\_nie\\_nadazaja\\_za\\_i\\_internetem.html](http://www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/481855,przepisy_o_ochronie_prywatnosci_nie_nadazaja_za_i_internetem.html) [dostęp 1.11.2014].

bezpieczeństwa informacji – stanowi to pewne odwrócenie ról. Podkreślić jednak należy, że w dalszym ciągu odpowiedzialność ciąży na administratorze danych osobowych. Administrator bezpieczeństwa informacji docelowo powinien stać się DPO (*Data Protection Officer*) – urzędnikiem ds. ochrony danych, niezależnym od przedsiębiorcy, choć przez niego opłacanym, dokonującym audytu w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych – ze względu na niezależną kompetencję administratora bezpieczeństwa informacji – mógłby powierzyć mu wykonywanie czynności polegających na sprawdzeniu zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych, co stanowiłoby istotne odciążenie administratorów danych (w tym przedsiębiorców), którzy podlegają kontroli Generalnego Inspektora. Jednocześnie kontrola administratora bezpieczeństwa informacji nie narusza w żaden sposób kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i stanowi jedynie uproszczoną kontrolę. Do zadań administratora bezpieczeństwa informacji na podstawie art. 36a ust. 2 omawianej ustawy należy zapewnianie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności sprawdzenie zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych oraz opracowanie w tym zakresie sprawozdania dla administratora danych, nadzorowanie opracowania i aktualizowania dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a także zapewnienie zapoznania osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych, a także prowadzenie rejestru zbiorów danych przetwarzanych przez administratora danych. Administrator danych może ponadto powierzyć administratorowi bezpieczeństwa informacji wykonywanie innych obowiązków. Generalny Inspektor, działając na podstawie art. 19 ustawy, może natomiast zwrócić się do administratora bezpieczeństwa informacji o dokonanie sprawdzenia, wskazując zakres i termin, a po jego dokonaniu administrator bezpieczeństwa za pośrednictwem administratora danych przedstawia Generalnemu Inspektorowi sprawozdanie. Ze względu jednak na niewielki upływ czasu od wejścia w życie nowelizacji – trudno jest jeszcze jednoznacznie wskazać skutki praktyczne takich zmian.

## Literatura

- Adamczewski P., *Internet w praktyce biznesu*, Poznań 2001.
- Annual RSA, *Wireless Security Survey: with Encrypted Wi-Fi Vulnerable, How Companies and Individuals Are Risking Their Assets and Reputations*, [www.emc.com/about/news/press/2008/20081027-03.htm](http://www.emc.com/about/news/press/2008/20081027-03.htm).
- Białas A., *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2007.
- CERT Polska, *Raport 2014*, [www.cert.pl/PDF/Raport\\_CP\\_2014.pdf](http://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2014.pdf).
- Champagne A., *Kto i jak kontroluje internet*, „Le Monde Diplomatique” edycja polska, luty 2012.
- Eager B., *Internet od A do Z*, Poznań 2000.
- Golański A., *Das gefällt mir nicht: w niemieckim kraju przycisk „lubię to” uznano za nielegalny*, [www.webhosting.pl/Das.gefllt.mir.nicht.w.niemieckim.kraju.przycisk.lubie.to.uznano.za.nielegalny](http://www.webhosting.pl/Das.gefllt.mir.nicht.w.niemieckim.kraju.przycisk.lubie.to.uznano.za.nielegalny).
- Gough N., *Chinese Democracy Advocate Is Freed After 8 Years in Prison*, [www.nytimes.com/2013/09/08/world/asia/shi-tao-chinese-democracy-advocate-is-released-from-prison.html](http://www.nytimes.com/2013/09/08/world/asia/shi-tao-chinese-democracy-advocate-is-released-from-prison.html).
- IAB Polska, *Prywatność w sieci. Komunikacja marketingowa online z perspektywy internautów*, Raport 06-2013.
- Juszczak S., *Internet – współczesne medium komunikacji społecznej*, Kraków 2011, [www.ktime.up.krakow.pl/symp2011/referaty2011/juszczak.pdf](http://www.ktime.up.krakow.pl/symp2011/referaty2011/juszczak.pdf).
- Korn J., *Prawo do prywatności*, „Chip” 2015, nr 6.
- Kulesza J., *Międzynarodowe prawo Internetu*, Ars boni et aequi, Poznań 2010.
- Małyszko A.M., *Jak działa Internet i co z tego wynika dla prób jego regulacji?*, [www.wolnyinternet.panoptykon.org/sites/default/files/malyszko.pdf](http://www.wolnyinternet.panoptykon.org/sites/default/files/malyszko.pdf).
- Margasiński I., Szczypiorski K., *VAST – metoda zapewnienia wszechstronnej anonimowości dla użytkowników systemu WWW*, ENIGMA 2003, VII Krajowa Konferencja Zastosowań Kryptografii, Warszawa 12–14 maja 2003.
- Noch J., *Cenzura to za mało. Iran wylacza internet*, [www.natemat.pl/834,cenzura-to-za-malo-iran-wylacza-internet](http://www.natemat.pl/834,cenzura-to-za-malo-iran-wylacza-internet).
- Przepisy o ochronie prywatności nie nadążają za internetem*, „Gazeta Prawna” 27.01.2011, [www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/481855,przepisy\\_o\\_ochronie\\_prywatnosci\\_nie\\_nadazaja\\_za\\_internetem.html](http://www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/481855,przepisy_o_ochronie_prywatnosci_nie_nadazaja_za_internetem.html).
- Raport Fundacji Bezpieczna Cyberprzestrzeń, *Największe zagrożenia dla bezpieczeństwa w internecie w 2015 roku*. Głos polskich ekspertów, Raport 2015.

Rostkowska A., *Turcja wprowadza cenzurę internetu i tłumi protesty*, [www.wyborcza.pl/1,76842,15425354,Turcja\\_wprowadza\\_cenzure\\_internetu\\_i\\_tlumi\\_protesty.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,15425354,Turcja_wprowadza_cenzure_internetu_i_tlumi_protesty.html).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (DzU 1997, nr 133, poz. 883).

Wyrok NSA z 18 listopada 2009, I OSK 667/09, LEX nr 588798.

## **PRACTICE OF PERSONAL DATA PROTECTION ON THE INTERNET**

### **Summary**

In the article, the issue of security of personal data processed on the Internet was analysed. An attempt was made to answer the following question: is it possible to implement regulations concerning processing of personal data referred to in the provisions of the Polish law on the Internet?

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** personal data processing regulations, data security, Internet



**Sławomir Kosmański\***

Uniwersytet Szczeciński

## **WPLYWY Z PODATKÓW W STRUKTURZE DOCHODÓW BUDŻETOWYCH GMIN POWIATU LESZCZYŃSKIEGO**

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono strukturę dochodów podatkowych gmin powiatu leszczyńskiego. W tym powiecie przeciętny udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 43% dochodów ogółem.

Podatki lokalne jako najważniejsza pozycja wśród dochodów własnych samorządów odgrywają w ich budżetach szczególną rolę. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania konstrukcji podatkowych umożliwiają lokalnym władzom prowadzenie swobodnej polityki podatkowej na danym terenie i są zasadniczym elementem wyznaczającym zakres samodzielności finansowej danej jednostki.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, finanse samorządowe, struktura dochodów, dochody własne, samodzielność finansowa

### **Wprowadzenie**

W artykule przedstawiono strukturę dochodów budżetowych gmin powiatu leszczyńskiego. Dużą wagę przywiązano do wielkości udziałów wpływów z wybranych podatków w dochodach budżetowych ogółem badanych gmin oraz ich dynamiki w kolejnych latach. Dla wszystkich badanych gmin zastosowano wspólny sposób prezentowania struktury dochodów budżetowych, w której dodatkowo wyodrębniono dochody własne, co ułatwiło ich zestawienie i porównywanie, a w konsekwencji formułowanie wniosków. Występowanie źródeł dochodów własnych na terenie działania samorządu terytorialnego zapewnia mu możliwość bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na wysokość wpływów pochodzących z tych

---

\* e-mail: slawek\_ko@interia.pl

źródeł. Dochody te pozwalają w pewien sposób na uniezależnienie się od sytuacji występującej w budżecie państwa. Sprzyja to ustalaniu właściwej hierarchii potrzeb w dłuższych okresach i dokonywaniu wydatków prorozwojowych.

## 1. Powiat leszczyński

Powiat leszczyński został utworzony 1999 roku w ramach reformy administracyjnej. Położony jest w południowo-zachodniej części województwa wielkopolskiego, graniczy z powiatami: kościańskim, gostyńskim, rawickim i wolsztyńskim; jego zachodnimi sąsiadami są województwa dolnośląskie i lubuskie<sup>1</sup>. Teren powiatu zamieszkują 52 194 osoby, powierzchnia liczy 804,65 km<sup>2</sup>. Powiat leszczyński tworzą gminy Krzemieniewo, Lipno, Osieczna, Rydzyna, Świąciechowa, Wijewo, Włoszakowice<sup>2</sup>. Urozmaicona rzeźba terenu jest szansą dla rozwoju turystyki, ponieważ teren powiatu leszczyńskiego to obszar starogłacjalny – działania powiatu sprowadzają się zatem do wspierania branży turystycznej<sup>3</sup>.

## 2. Poziom i struktura dochodów budżetowych gmin powiatu leszczyńskiego

Z punktu widzenia samodzielności dochodowej oraz możliwości stymulowania rozwoju gminy za pomocą podatków nie może być obojętna struktura dochodów budżetu samorządowego, który jest podstawowym funduszem finansującym zadania samorządu terytorialnego. Istotne jest przy tym wyodrębnienie dochodów własnych ze szczególnym uwzględnieniem tych ich kategorii, które mogą być wykorzystane przez władze samorządowe jako instrumenty stymulowania rozwoju gminy. Na potrzeby niniejszego opracowania przedmiotem zainteresowania będą dochody pozyskiwane ze źródeł zlokalizowanych na terenie gminy, a w szczególności tylko wybrane dochody podatkowe.

W tabeli 1 przedstawiono strukturę wybranych dochodów podatkowych gmin powiatu leszczyńskiego w podziale na dochody ogółem i wybrane kategorie dochodów własnych w latach 2009–2012<sup>4</sup>. Głównym kryterium doboru rodzajów

<sup>1</sup> S. Jędraś, *Gmina Osieczna*, Leszno 2012, s. 12.

<sup>2</sup> [www2.powiat-leszczyński.pl/Powiat/Rys-histeryczny.aspx](http://www2.powiat-leszczyński.pl/Powiat/Rys-histeryczny.aspx) [dostęp 8.04.2014].

<sup>3</sup> J. Glapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński*, Leszno 2008, s. 1.

<sup>4</sup> Taki sam sposób prezentowania danych będzie zastosowany w odniesieniu do wszystkich badanych gmin, co ułatwi ich porównywanie oraz formułowanie wniosków.



wpływów podatkowych była lokalizacja ich źródeł lub możliwość ich wykorzystania przez władze lokalne jako instrumentów stymulowania rozwoju gminy.

Tabela 1

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gmin powiatu leszczyńskiego<sup>5</sup> w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
Dochody ogółem	125 889,8	131 928,7	153 400,3	161 514,9	28,0
%*	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	55 312,3	56 653,3	62 111,5	69 421,4	26,0
%	43,9	42,9	40,5	43,0	
Udziały w podatkach państwowych	16 801,0	18 452,8	20 194,6	22 695,6	35,0
%	13,3	14,0	13,2	14,1	
– od osób prawnych	1 550,1	1 926,5	1 432,5	1 761,3	14,0
%	1,2	1,5	0,9	1,1	
– od osób fizycznych	15 250,9	16 526,3	18 762,1	20 934,4	37,0
%	12,1	12,5	12,2	13,0	
Podatek od nieruchomości	17 262,3	18 546,6	22 198,2	23 958,2	39,0
%	14,0	14,0	14,0	15,0	
Podatek od środków transportowych	1 057,9	1 076,6	1 192,8	1 454,2	37,0
%	0,8	0,8	0,8	0,9	
Podatek rolny	3 060,8	2 461,3	2 743,6	3 658,4	20,0
%	2,4	1,9	1,8	2,3	
Podatek leśny	325,2	295,0	333,2	402,5	24,0
%	0,3	0,2	0,2	0,2	

\* Dochody własne jako procent dochodów budżetowych ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu leszczyńskiego w latach 2009–2012.

W 2009 roku dochody ogółem wynosiły 125 889,8 tys. zł, w tym dochody własne kształtowały się na poziomie 55 312,3 tys. zł, co stanowiło 43,9% dochodów ogółem gmin w rozpatrywanym roku. W kolejnych badanych latach następował systematyczny wzrost dochodów ogółem gmin powiatu leszczyńskiego, które w 2012 roku wyniosły już 161 514,9 tys. zł. Wzrostowi dochodów ogółem towarzyszył wolniejszy wzrost dochodów własnych, w rezultacie ich relatywny

<sup>5</sup> W artykule jako dochody budżetowe powiatu leszczyńskiego należy rozumieć sumę dochodów wszystkich gmin należących do powiatu leszczyńskiego.

udział w strukturze dochodów budżetowych zmniejszył się w badanym okresie z 43,9% w 2009 do 43% w 2012 roku. Z punktu widzenia samodzielności finansowej samorządu gminnego zmniejszający się udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych należy ocenić negatywnie. To dochody własne, a więc dochody ze źródeł zlokalizowanych na terenie działania danego samorządu, ich wielkość i wydajność – pozwalają władzom samorządowym uniezależnić się od sytuacji występującej w budżecie państwa. Najwydajniejszym fiskalnie podatkiem lokalnym w badanym okresie był podatek od nieruchomości, którego udział w dochodach ogółem w 2012 roku wyniósł 15%. Ważnym źródłem dochodów budżetowych gmin powiatu leszczyńskiego w latach 2009–2012 były także udziały w podatkach państwowych – dostarczały około 14% dochodów ogółem, przy czym w zdecydowanej większości były to wpływy z udziałów gmin w podatku od osób fizycznych, które stanowiły blisko 13% dochodów ogółem.

### 3. Gmina Krzemieniewo

Gmina Krzemieniewo leży w powiecie leszczyńskim i jest częścią makroregionu Niziny Południowo-Wielkopolskiej. Na jej obszarze można wyróżnić tereny Wysoczyzny Leszczyńskiej, Pojezierza Krzywińskiego oraz Rowu Polskiego. Gmina usytuowana jest przy drodze krajowej nr 12, zajmuje obszar 113 km<sup>2</sup>, a zamieszkuje ją 8500 mieszkańców. Na jej terenie znajduje się 18 wsi sołeckich. Sąsiaduje z gminami: Gostyń, Krzywín, Osieczna, Poniec i Rydzyna. Od siedziby województwa – Poznania – jest oddalona o 83 kilometry. Gmina ma charakter rolniczy, a wszelka prowadzona działalność gospodarcza to usługi związane z rolnictwem<sup>6</sup>. Istotnym atutem Krzemieniewa jest rozwinięta baza turystyczna – zwiedzających przyciągają liczne zabytki, z pałacem Mielżyńskich w Pawłowicach na czele<sup>7</sup>. Dochody budżetowe ogółem na mieszkańca gminy Krzemieniewo w 2012 roku wyniosły 2,56 tys. zł, co stanowiło 85% przeciętnych dochodów budżetowych ogółem na mieszkańca w powiecie leszczyńskim<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> T. Mulczyński, E. Chudzińska, K. Olender, *Gmina Krzemieniewo wczoraj i dziś*, Krzemieniewo 1997, s. 143.

<sup>7</sup> J. Kulik, *Gmina Krzemieniewo turystyką stoi...*, Krzemieniewo 1997, s. 6.

<sup>8</sup> [www.krzemieniewo.pl/2594.html](http://www.krzemieniewo.pl/2594.html) [dostęp 5.04.2014].

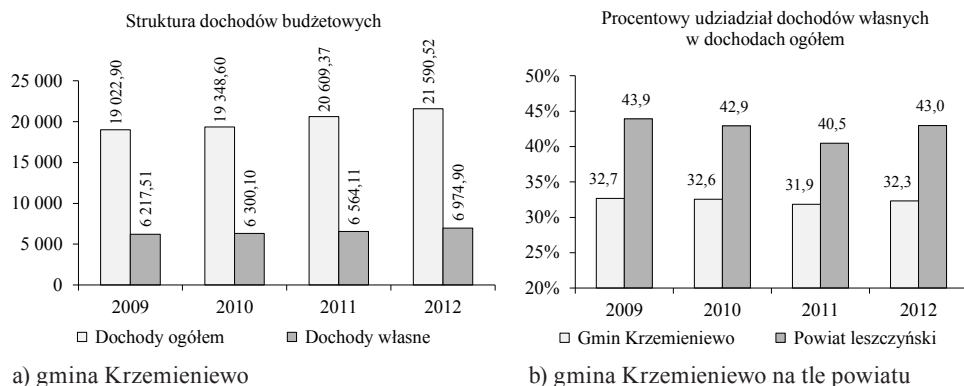
Tabela 2

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych  
gminy Krzemieniewo w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009– 2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
Dochody ogółem	19 022,9	19 348,6	20 609,4	21 590,5	13,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	6 217,5	6 300,1	6 564,1	6 974,9	12,0
%	32,7	32,6	31,9	32,3	
Udziały w podatkach państwowych:	2 469,8	2 611,7	2 980,6	3 019,4	22,0
%	13,0	13,5	14,5	14,0	
– od osób prawnych	257,4	238,3	220,9	50,2	–80,0
%	1,4	1,2	1,1	0,2	
– od osób fizycznych	2 212,5	2 373,4	2 759,7	2 969,2	34,0
%	11,6	12,3	13,4	13,8	
Podatek od nieruchomości	2 008,9	2 038,0	2 053,1	2 230,7	11,0
%	11,0	11,0	10,0	10,0	
Podatek od środków transportowych	58,8	69,1	74,8	85,4	45,0
%	0,3	0,4	0,4	0,4	
Podatek rolny	423,9	292,1	322,2	423,1	–0,2
%	2,2	1,5	1,6	2,0	
Podatek leśny	34,5	30,4	34,5	41,1	19,0
%	0,2	0,2	0,2	0,2	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Krzemieniewo w latach 2009–2012.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gminy Krzemieniewo w całym badanym okresie kształtował się około 32%. Głównym źródłem dochodów własnych gminy były wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, które w 2009 roku dostarczały 11,6% dochodów ogółem, a w 2012 roku – 13,8%. Drugim najbardziej wydajnym źródłem dochodów własnych gminy był podatek od nieruchomości, zapewnił on w 2012 roku 10% dochodów ogółem badanej gmin, a był niższy o 5 punktów procentowych od udziału tego podatku w dochodach ogółem dla całego powiatu leszczyńskiego. Znaczenie fiskalne podatku od środków transportowych i podatku leśnego w gminie Krzemieniewo należy ocenić jako niewielki, ponieważ podatki te zapewniały odpowiednio 0,4% oraz 0,2% dochodów ogółem.



Rysunek 1. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Krzemieniewo w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

Dochody budżetowe ogółem gminy Krzemieniewo w 2009 roku wyniosły 19 022,9 tys. zł, w tym dochody własne 6 217,5 tys. Natomiast już w 2012 roku dochody ogółem kształtowały się na poziomie 21 590,5 tys. zł, a dochody własne – 6 974,9 tys. zł. W całym badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach ogółem oscylował w granicach 32% i był niższy od tego wskaźnika dla powiatu leszczyńskiego, w którym udział dochodów własnych w dochodach ogółem w tym okresie kształtował się na poziomie 43%.

#### 4. Gmina Lipno

Gmina Lipno leży w południowo-zachodniej części województwa wielkopolskiego, w powiecie leszczyńskim. Jest usytuowana przy drodze krajowej łączącej Poznań i Wrocław oraz przy linii kolejowej, która również łączy te dwie aglomeracje<sup>9</sup>. Jej atutem jest bliskość Leszna. Lipno graniczy z gminami: Śmigiel, Osieczna, Święciechowa, Włoszakowice i miastem Leszno. Zamieszkują tu 6692 osoby, gmina zajmuje obszar 103,43 km<sup>2</sup>, liczy 18 miejscowości, w tym 15 sołectkich. Gmina ma charakter typowo rolniczy, użytki rolne zajmują 69% powierzchni. Jedną piątą terenu stanowią lasy. W Lipnie prosperuje około 550 indywidualnych gospodarstw rolnych o średnim areale 9 ha oraz 14 spółek

<sup>9</sup> S. Jędraś, *Gmina Lipno*, Leszno 2008, s. 10.

gospodarujących<sup>10</sup>. Najbardziej rozwinięte przedsiębiorstwa to Astromal – wytwórnia artykułów z tworzyw sztucznych, Rodon sprzedający części samochodowe oraz Profiloplast zajmujący się produkcją okien PCV<sup>11</sup>. Na terenie gminy znajdują się złoża kredy jeziornej Błotkowo, a także gazu ziemnego Żakowo<sup>12</sup>. Dochody budżetowe w gminie Lipno w 2009 roku wynosiły 2,61 tys. zł w przeliczeniu na mieszkańca. W 2012 roku wyniosły one 3,23 tys. zł i stanowiły 107% dochodów budżetowych powiatu leszczyńskiego w przeliczeniu na mieszkańca<sup>13</sup>.

Tabela 3

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gminy Lipno  
w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009– 2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
Dochody ogółem	163 81,0	17 938,5	19 371,2	22 608,8	38,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	8 702,4	9 345,6	10 129,7	13 588,2	56,0
%	53,1	52,1	52,3	60,1	
Udziały w podatkach państwowych	2 197,8	2 438,4	2 827,0	3 505,5	59,0
%	13,4	13,6	14,6	15,5	
– od osób prawnych	214,5	143,4	171,4	594,0	177,0
%	1,3	0,8	0,9	2,6	
– od osób fizycznych	1 983,3	2 295,0	2 655,6	2 911,5	47,0
%	12,1	12,8	13,7	12,9	
Podatek od nieruchomości	3 448,8	3 856,2	4 171,7	4 391,2	27,0
%	21,0	21,0	22,0	19,0	
Podatek od środków transportowych	169,0	152,0	152,9	139,7	–17,0
%	1,0	0,8	0,8	0,6	
Podatek rolny	545,3	449,6	476,6	507,8	–7,0
%	3,3	2,5	2,5	2,2	
Podatek leśny	30,9	27,8	31,7	38,3	24,0
%	0,2	0,2	0,2	0,2	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Lipno w latach 2009–2012.

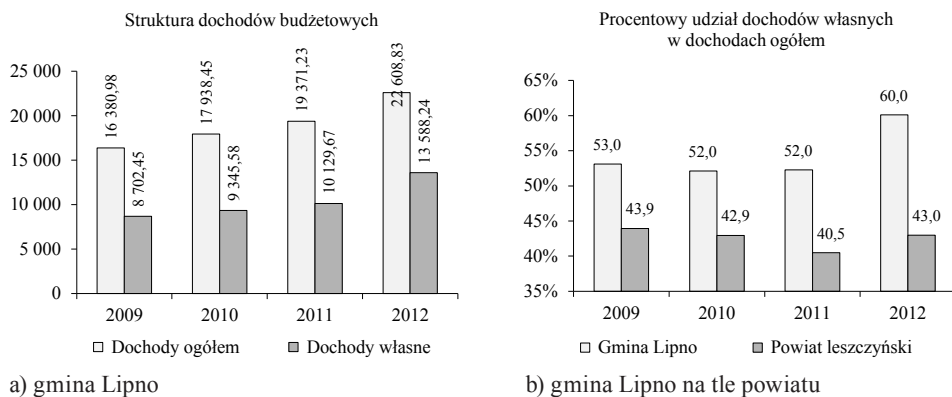
<sup>10</sup> J. Kulik *Gmina Lipno*, Lipno 1997, s. 1.

<sup>11</sup> S. Jędraś, *Gmina Lipno...*, s. 159.

<sup>12</sup> Tamże, s. 19.

<sup>13</sup> [www.lipno.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&submenu=26&menu=26&strona=1](http://www.lipno.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&submenu=26&menu=26&strona=1) [dostęp 4.04.2014].

Głównym źródłem podatkowych dochodów własnych gminy Lipno w badanym okresie były wpływy z podatku od nieruchomości. Stanowiły w 2011 roku 22%, a w 2012 roku niewiele mniej, bo 19% dochodów ogółem i były wyższe o około 4 punkty procentowe od udziału tego podatku w dochodach ogółem dla całego powiatu łącznie<sup>14</sup>. W badanym okresie dochody własne gminy Lipno wzrosły o 56%. Dynamika ich wzrostu była większa od dynamiki wzrostu dochodów ogółem, która w tym okresie wyniosła 36%. Istotnym źródłem dochodów własnych były także udziały w podatkach państwowych, zwłaszcza wpływy z podatku od osób fizycznych. W 2012 roku stanowiły 12,9% dochodów ogółem gminy Lipno. Fiskalne znaczenie podatku od środków transportowych i podatku leśnego należy ocenić jako małe, gdyż wpływy z tych źródeł nie przekraczają 1% odchodów ogółem gminy.



a) gmina Lipno

b) gmina Lipno na tle powiatu

Rysunek 2. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Lipno w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3.

W 2009 roku dochody ogółem w gminie Lipno wyniosły 16 381 tys. zł, a dochody własne 8 702,4 tys. zł, co stanowiło 53% dochodów ogółem w tym roku. Natomiast w 2012 roku dochody własne w gminie ukształtowały się na poziomie 13 588,2 tys. zł, co w omawianym roku stanowiło już 60% dochodów budżetowych ogółem. Wskaźnik ten w gminie Lipno był wyższy od udziału dochodów własnych w dochodach ogółem dla całego powiatu w 2012 roku aż o 18 punktów

<sup>14</sup> Zob. tabela 1.

procentowych, co należy ocenić pozytywnie. Wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych zapewnia większą ich stabilność, przewidywalność, a także możliwość oddziaływania na ich wydajność ze względu na zlokalizowanie źródeł na terenie danej gminy.

## 5. Gmina Osieczna

Gmina Osieczna leży w północno-wschodniej części powiatu leszczyńskiego, na południowym krańcu Pojezierza Krzywińskiego. Przez gminę przebiega droga krajowa nr 12 oraz droga wojewódzka nr 432. Osieczna sąsiaduje z gminami: Krzemieniewo, Lipno, Rydzyna, Krzywiń i miastem Leszno<sup>15</sup>. Gmina ma dobry układ komunikacyjny, przebiega przez nią linia kolejowa Leszno–Ostrów, droga krajowa oraz droga wojewódzka. Bezpośrednie sąsiedztwo z Leszmem dodatkowo wzbogaca atrakcyjność komunikacyjną terenu<sup>16</sup>. Gminę zamieszkuje 9025 mieszkańców, największą miejscowością jest Kąkolewo liczące 2576 mieszkańców. W gminie znajduje się 17 sołectw i miasto Osieczna z 2236 mieszkańcami. Cechuje ją charakter rolniczy, jednak coraz bardziej zauważalny jest wpływ turystyki<sup>17</sup>. Dochody na mieszkańca gminy w 2012 roku wyniosły 3,33 tys. zł i stanowiły 110% dochodów budżetowych ogółem na mieszkańca łącznie we wszystkich gminach powiatu leszczyńskiego<sup>18</sup>.

Tabela 4

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gminy Osieczna w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem	19 372,1	21 840,7	30 706,3	29 741,0	54,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	7 966,2	9 562,0	12 641,3	13 095,6	64,0
%	41,1	43,8	41,2	44,0	

<sup>15</sup> S. Jędraś, *Osieczna i jej dzieje*, Poznań–Osieczna 2013, s. 13.

<sup>16</sup> S. Jędraś, *Gmina Osieczna*, Osieczna–Leszno 1994, s. 15.

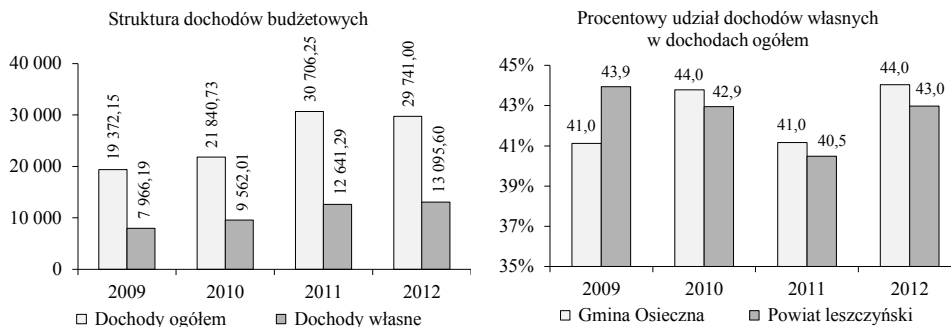
<sup>17</sup> J. Glapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński...*, s. 6.

<sup>18</sup> [www.osieczna.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&menu=11&strona=1](http://www.osieczna.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=11&strona=1) [dostęp 2.02.2014].

	1	2	3	4	5	6
Udziały w podatkach państwowych		2 639,7	2 818,1	3 042,3	3 488,5	32,0
%		13,6	12,9	9,9	11,7	
– od osób prawnych		47,9	115,1	23,8	99,6	108,0
%		0,2	0,5	0,1	0,3	
– od osób fizycznych		2 591,9	2 703,0	3 018,5	3 388,9	31,0
%		13,4	12,4	9,8	11,4	
Podatek od nieruchomości		2 409,0	2 911,2	4 265,3	4 551,4	89,0
%		12,0	13,0	14,0	15,0	
Podatek od środków transportowych		146,1	146,1	109,1	178,5	22,0
%		0,8	0,7	0,4	0,6	
Podatek rolny		523,2	412,2	454,7	605,2	16,0
%		2,7	1,9	1,5	2,0	
Podatek leśny		43,6	42,2	46,7	57,1	31,0
%		0,2	0,2	0,2	0,2	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Osieczna w latach 2009–2012.

W tabeli 4 podano poziom i strukturę wybranych dochodów podatkowych gminy Osieczna w latach 2009–2012. Rok 2012 przyniósł 54% wzrost dochodów budżetowych ogółem w omawianej gminie względem 2009 roku. Wśród dochodów własnych najważniejszą pozycję zajmuje podatek od nieruchomości. Wpływy z tego podatku w 2009 roku wyniosły 2409 tys. zł, co stanowiło 12% dochodów budżetowych ogółem gminy Osieczna. Już w 2012 roku gmina uzyskała z tego źródła 4551 tys. zł.



a) gmina Osieczna

b) gmina Osieczna na tle powiatu

Rysunek 3. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Osieczna w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 4.



Udział dochodów własnych gminy Osieczna w dochodach ogółem wzrósł z 41% w 2009 do 44% w 2012 roku. Należy zauważyć, że pod tym względem rozpatrywana gmina nie odbiega od średniej wartości tego wskaźnika dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego, która kształtuje się w granicach 43%.

## 6. Gmina Rydzyna

Gmina Rydzyna jest położona w południowej części województwa wielkopolskiego, w bezpośrednim sąsiedztwie Leszna (około 10 km), w powiecie leszczyńskim. Zajmuje powierzchnię 135,56 km<sup>2</sup> i sąsiaduje z pięcioma gminami województwa wielkopolskiego: Świąciechową, Osieczną, Krzemieniemem, Pońcem, Bojanowem, i miastem Leszno oraz gminą Góra (województwo dolnośląskie)<sup>19</sup>. Przez gminę przebiega droga krajowa nr 5 Poznań–Wrocław. Zamieszkuje ją 8797 osób, w tym miasto Rydzyna – 2777 osób. System osadniczy tworzą 22 jednostki osadnicze, z czego 17 ma status sołectw. Gmina Rydzyna jest centrum turystycznym powiatu leszczyńskiego. Na jej terenie znajduje się między innymi rokokowy zamek – pierwotna siedziba rodu Rydzyńskich, wzniesiony na podstawie projektu włoskiego architekta Pompeo Ferrariego<sup>20</sup>. Dochody budżetowe gminy Rydzyna w przeliczeniu na mieszkańca w 2012 roku wyniosły 2,83 tys. zł. W omawianym roku były niższe od przeciętnej wartości tej kategorii ekonomicznej dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego o 7%<sup>21</sup>.

Tabela 5

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gminy Rydzyna w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem	18 948,0	21 410,7	22 852,1	243 12,6	28,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	8 926,8	10 353,4	10 333,6	11 280,8	26,0
%	47,1	48,4	45,2	46,4	

<sup>19</sup> J. Głapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński...*, s. 9.

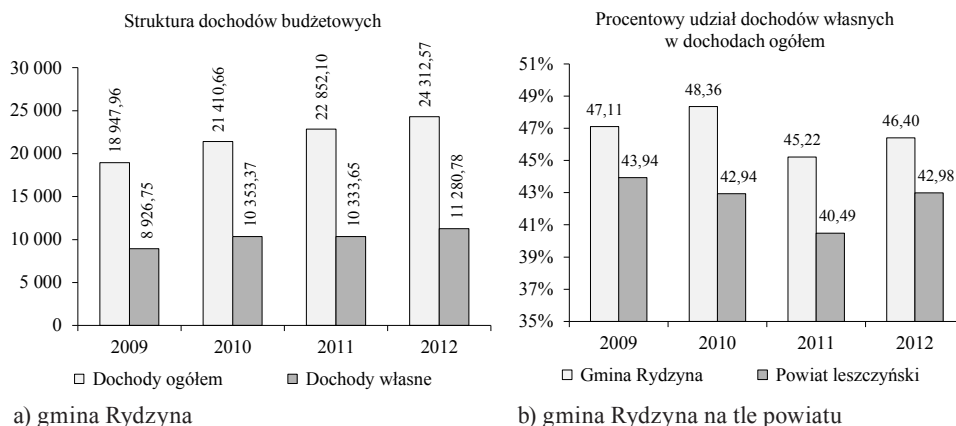
<sup>20</sup> *Rydzyna jedyna taka gmina*, Rydzyna 2010, s. 10.

<sup>21</sup> [www.rydzyna.pl/10.gmina-rydzyna](http://www.rydzyna.pl/10.gmina-rydzyna) [dostęp 3.04.2014].

	1	2	3	4	5	6
Udziały w podatkach państwowych		2 656,2	3 545,8	4 107,6	4 513,5	70,0
%		14,0	16,6	18,0	18,6	
– od osób prawnych		186,0	718,5	545,2	424,4	128,0
%		1,0	3,4	2,4	1,7	
– od osób fizycznych		2 470,2	2 827,3	3 562,4	4 089,1	66,0
%		13,0	13,2	15,6	16,8	
Podatek od nieruchomości		3 007,0	3 189,5	3 684,0	3 824,6	27,0
%		16,0	15,0	16,0	16,0	
Podatek od środków transportowych		91,8	100,1	115,7	192,7	110,0
%		0,5	0,5	0,5	0,8	
Podatek rolny		786,0	607,6	626,9	936,9	19,0
%		4,1	2,8	2,7	3,9	
Podatek leśny		43,5	39,2	44,6	54,2	25,0
%		0,2	0,2	0,2	0,2	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Rydzyna w latach 2009–2012.

W tabeli 5 przedstawiono poziom i udziały wybranych dochodów podatkowych budżetu gminy Rydzyna w latach 2009–2012. Analizując tabelę, należy zauważyć, że głównym źródłem dochodów własnych były udziały w podatkach państwowych, spośród których dominującą rolę odegrał podatek od osób fizycznych zapewniający w 2012 roku 16,8% dochodów ogółem. Z grupy podatków lokalnych na uwagę zasługuje, podobnie jak w pozostałych gminach powiatu



a) gmina Rydzyna

b) gmina Rydzyna na tle powiatu

Rysunek 4. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Rydzyna w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 5.

leszczyńskiego, podatek od nieruchomości. Udział wpływu z tego podatku w dochodach ogółem w badanym okresie kształtował się na poziomie 16%. Relatywnie duże, na tle pozostałych badanych gmin, udziały wpływów budżetowych na poziomie około 4% dochodów ogółem zapewniał w 2009 i 2012 roku podatek rolny.

W całym badanym okresie zaobserwowano systematyczny wzrost dochodów ogółem w budżecie gminy Rydzyna, których dynamika wzrostu wyniosła 28%. Wzrostowi dochodów ogółem towarzyszył wolniejszy wzrost dochodów własnych – w omawianym okresie 26%, w rezultacie relatywny udział dochodów własnych w dochodach ogółem obniżył się z 47% w 2009 do 46% w 2012 roku. Pomimo niewielkiego spadku tego wskaźnika dla gminy Rydzyna w całym badanym okresie kształtował się on powyżej średniej dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego.

## 7. Gmina Święciechowa

Gmina Święciechowa leży w powiecie leszczyńskim, w południowej części województwa wielkopolskiego. Od zachodu graniczy z gminą Wschowa w powiecie nowosolskim województwa lubuskiego, od północy z gminą Włoszakowice i Lipnem, od wschodu z miastem Leszmem i gminą Rydzyna, a od południa z gminą Góra w powiecie górowskim w województwie dolnośląskim<sup>22</sup>. Jej powierzchnia wynosi 135 km<sup>2</sup>, liczba mieszkańców – 7466, z czego 2640 jest zameldowanych w Święciechowie. Gmina liczy 16 miejscowości, w tym 12 sołectkich<sup>23</sup>. Ma ona charakter rolniczy, dysponuje dość dobrymi glebami – 62% ziem należy do II–IV klasy. Najważniejszym źródłem utrzymania miejscowej ludności jest rolnictwo – w tym sektorze zatrudnionych jest około 40% mieszkańców gminy. Poza tym spory odsetek ludności (52,3%) zajmuje się handlem i usługami. Na terenie gminy Święciechowa działa około 468 podmiotów gospodarczych<sup>24</sup>. Dochody budżetowe w gminie w 2009 roku wynosiły 2,74 tys. zł w przeliczeniu na mieszkańca. Z kolei w 2012 roku wyniosły 2,79 tys. zł i stanowiły 92% przeciętnych dochodów budżetowych powiatu leszczyńskiego w przeliczeniu na mieszkańca<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> J. Głapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński...*, s. 14.

<sup>23</sup> *Gmina Święciechowa*, folder, Święciechowa 2007, s. 2.

<sup>24</sup> M. Podgórnny, *Gmina Święciechowa Poradnik dla wszystkich*, Święciechowa 1995, s. 3.

<sup>25</sup> [www.swieciechowa.pl/122.html](http://www.swieciechowa.pl/122.html) [dostęp 1.04.2014].

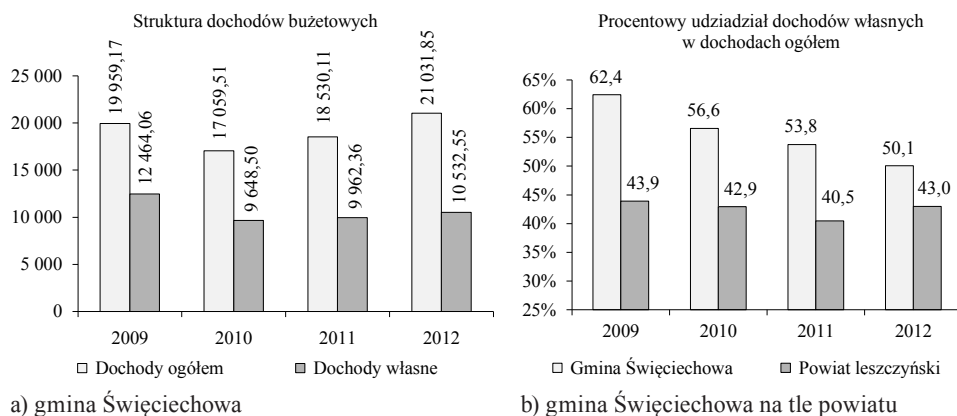
Tabela 6

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych  
gminy Świąciechowa w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
Dochody ogółem	19 959,2	17 059,5	18 530,1	21 031,8	5,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	12 464,1	9 648,5	9 962,4	10 532,5	-15,0
%	62,4	56,6	53,8	50,1	
Udziały w podatkach państwowych	2 941,5	3 097,3	2 937,5	3 506,5	19,0
%	14,7	18,2	15,9	16,7	
– od osób prawnych	203,8	147,8	102,8	175,1	-14,0
%	1,0	0,9	0,6	0,8	
– od osób fizycznych	2 737,8	2 949,4	2 834,7	3 331,5	22,0
%	13,7	17,3	15,3	15,8	
Podatek od nieruchomości	3 533,3	3 694,6	3 953,1	4 235,7	20,0
%	18,0	22,0	21,0	20,0	
Podatek od środków transportowych	186,7	196,2	323,0	364,2	95,0
%	0,9	1,1	1,7	1,7	
Podatek rolny	328,2	321,0	450,8	594,2	81,0
%	1,6	1,9	2,4	2,8	
Podatek leśny	59,0	52,2	59,4	71,5	21,0
%	0,3	0,3	0,3	0,3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Świąciechowa w latach 2009–2012.

Dochody budżetowe ogółem gminy Świąciechowa w 2009 roku wyniosły 199 959,2 tys. zł, w tym dochody własne 12 464,1 tys. zł. W 2012 roku dochody ogółem kształtowały się na poziomie 21 031,8 tys. zł, a dochody własne 10 535,5%. W badanym okresie miał miejsce niewielki (5%) wzrost dochodów ogółem, przy jednoczesnym spadku dochodów własnych o 15%. Analizując tabelę 6, należy zauważyć relatywnie wysoki udział wpływów budżetowych z podatku od nieruchomości. Podatek ten dostarczał 18% w 2009 i 20% w 2012 roku dochodów ogółem. Gmina Świąciechowa odznacza się także względnie wysokim na tle pozostałych gmin powiatu leszczyńskiego udziałem wpływów z podatku transportowego. Odpowiadał on w 2012 roku za 1,7% dochodów budżetowych ogółem.



Rysunek 5. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Święciechowa w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 6.

W całym badanym okresie w gminie występował systematyczny spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem z 62% w 2009 do 50% w 2012 roku. Pomimo znacznego i systematycznego spadku udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem gminy Święciechowa wskaźnik ten nadal kształtuje się powyżej średniej jego wartości dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego, która dla przykładu w 2012 roku wyniosła 43%.

## 8. Gmina Wijewo

Gmina Wijewo to najmniejsza i najbardziej wysunięta na zachód gmina powiatu leszczyńskiego. Leży w sąsiedztwie gmin: Przemęt, Wschowa, Włoszakowice i Sława. Zajmuje powierzchnię 61,84 km<sup>2</sup>, zamieszkiwana jest przez ponad 3800 mieszkańców. W gminie jest 11 miejscowości, w tym 7 wsi sołeckich. Siedzibą gminy jest Wijewo liczące 1374 mieszkańców<sup>26</sup>. Około 70% jej powierzchni zajmują tereny rolnicze, a 16% użytki leśne. Cały obszar gminy Wijewo jest objęty Dyrektywą „Ptasią” programu Natura 2000, na jej terenie znajdują się liczne pomniki przyrody. Dużą część terenu zajmuje Przemęcki Park Krajobrazowy utworzony w 1991 roku, który ma na celu ochronę krajobrazu powstałego po ostatnim zlodowaczeniu. O jego szczególnej atrakcyjności stanowią liczne jeziora

<sup>26</sup> J. Głapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński...*, s. 16.

i lasy<sup>27</sup>. Dochody budżetowe ogółem w gminie Wijewo w przeliczeniu na mieszkańca tej gminy w 2012 roku wyniosły 3,03 tys. zł i były równe przeciętnym dochodom budżetowym na mieszkańca łącznie we wszystkich gminach powiatu leszczyńskiego<sup>28</sup>.

Tabela 7

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gminy Wijewo  
w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
Dochody ogółem	10 016,60	10 854,70	10 845,30	11 242,50	12,00
%	100,00	100,00	100,00	100,00	
Dochody własne, w tym:	2 532,10	2 849,10	2 668,80	2 770,80	9,00
%	25,30	26,20	24,60	24,60	
Udziały w podatkach państwowych	725,10	776,60	877,60	837,50	15,00
%	7,20	7,20	8,10	7,40	
– od osób prawnych	0,60	2,40	2,30	3,40	470,00
%	0,01	0,02	0,02	0,03	
– od osób fizycznych	724,60	774,20	875,30	834,10	15,00
%	7,20	7,10	8,10	7,40	
Podatek od nieruchomości	759,60	762,10	804,60	866,90	14,00
%	8,00	7,00	7,00	8,00	
Podatek od środków transportowych	153,50	158,10	157,00	179,00	17,00
%	1,50	1,50	1,40	1,60	
Podatek rolny	124,00	101,00	110,50	168,80	36,00
%	1,20	0,90	1,00	1,50	
Podatek leśny	19,60	17,80	20,10	24,80	26,00
%	0,20	0,20	0,20	0,20	

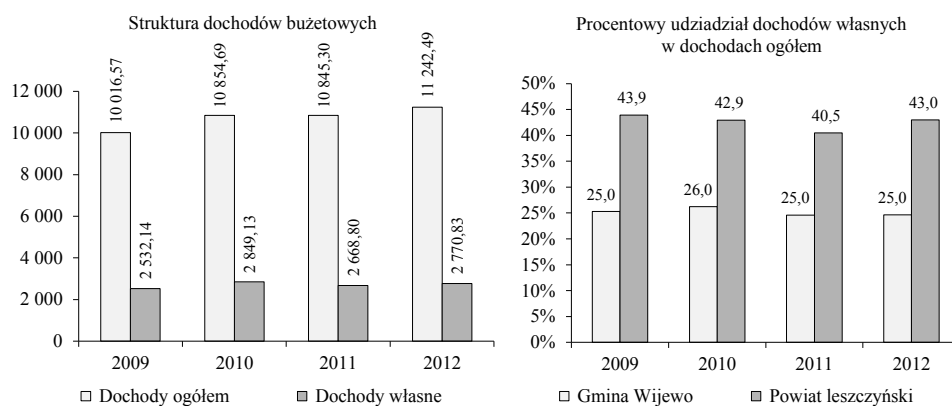
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Wijewo w latach 2009 – 2012.

Analizując wielkość wpływów budżetowych gminy Wijewo, można założyć względnie niskie wpływy budżetowe, między innymi z podatku od nieruchomości na poziomie 8% dochodów budżetowych ogółem i z udziałów w podatkach państwowych na poziomie 7,4% dochodów ogółem w 2012 roku. Na uwagę zasługuje także wielkość wpływów z udziałów gminy w podatku od

<sup>27</sup> H. Sobierajski, *Gmina Wijewo*, Kościan 2003, s. 3–4.

<sup>28</sup> [www.strona.wijewo.pl/gmina-wijewo1.html](http://www.strona.wijewo.pl/gmina-wijewo1.html) [dostęp 1.04.2014].

osób prawnych. W całym badanym okresie nie przekroczył on 0,03% dochodów budżetowych ogółem. Z punktu widzenia samodzielności dochodowej oraz możliwości wykorzystania podatków jako instrumentów stymulowania rozwoju strukturę dochodów, zwłaszcza dochodów własnych gminy Wijewo, należy ocenić jako niekorzystną. Względnie małe udziały wpływów budżetowych ze źródeł zlokalizowanych na terenie gminy nie sprzyjają stabilności i przewidywalności dochodów, a także znacznie ograniczają możliwości prowadzenia własnej polityki podatkowej.



a) gmina Wijewo

b) gmina Wijewo na tle powiatu

Rysunek 6. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Wijewo w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 7.

Gminę Wijewo pod względem struktury dochodów należy ocenić jako bardzo charakterystyczną i jak już wspomniano wcześniej – niekorzystną. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w całym badanym okresie nie przekraczał 25%. Dla przykładu w 2012 roku udział ten był o 18 punktów procentowych niższy od przeciętnego udziału dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich gminach powiatu leszczyńskiego.

## 9. Gmina Włoszakowice

Gmina Włoszakowice leży w południowo-zachodniej części Wielkopolski na terenie powiatu leszczyńskiego i zajmuje obszar 130 km<sup>2</sup>. Siedzibą gminy jest

licząca 3172 mieszkańców wieś Włoszakowice. Całą gminę, w której skład wchodzi Włoszakowice, 12 wsi sołeckich oraz Boszkowo-Letnisko, zamieszkuje 8845 osób<sup>29</sup>. W sezonie letnim, ze względu na walory turystyczne, liczba przebywających w gminie zwiększa się o około 10 tys. osób. Rejon ten przyciąga turystów dzięki licznym lasom i jeziorom, główną atrakcją jest liczące 384 ha Jezioro Dominickie o wyjątkowo czystej wodzie<sup>30</sup>. Użytki rolne obejmują 50% powierzchni gminy. Istniejące gospodarstwa rolne zatrudniają 9% ludności. Gmina Włoszakowice nieustannie się rozwija. Na jej terenie funkcjonuje około 700 podmiotów gospodarczych, które powodują, że poziom bezrobocia nie przekracza 6%. Największym zakładem pracy jest firma Werner Kenkel sp. z o.o. w Krzycku Wielkim zatrudniająca ponad 600 osób<sup>31</sup>. Dochody budżetowe w gminie Włoszakowice w 2009 roku wynosiły 2,52 tys. zł w przeliczeniu na mieszkańca. Natomiast w 2012 roku wyniosły 3,42 tys. zł, co stanowiło 113% przeciętnych dochodów budżetowych wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego na mieszkańca<sup>32</sup>.

Tabela 8

Poziom i struktura wybranych dochodów podatkowych gminy Włoszakowice w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem	22 190,0	23 476,1	30 485,9	30 987,6	40,0
%	100,0	100,0	100,0	100,0	
Dochody własne, w tym:	8 503,2	8 594,6	9 811,6	1 1178,6	31,0
%	38,3	36,6	32,2	36,1	
Udziały w podatkach państwowych	3 170,7	3 164,9	3 422,0	3 824,7	21,0
%	14,3	13,5	11,2	12,3	
– od osób prawnych	640,0	561,1	366,0	414,6	–35,0
%	2,9	2,4	1,2	1,3	
– od osób fizycznych	2 530,7	2 603,8	3 056,0	3 410,1	35,0
%	11,4	11,1	10,0	11,0	

<sup>29</sup> J. Głapiak, D. Furmańczyk, *Powiat leszczyński...*, s. 18.

<sup>30</sup> S. Malepszak, *Gmina Włoszakowice 800 lat dziejów*, Włoszakowice 2010, s. 15.

<sup>31</sup> Tamże, s. 28.

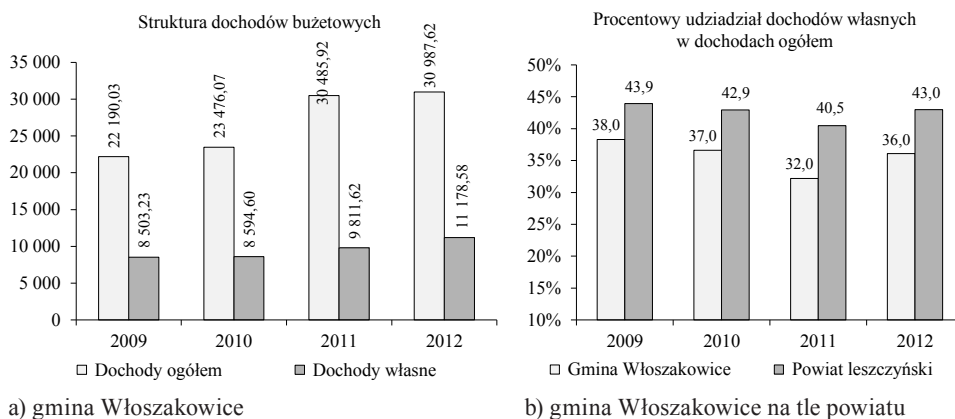
<sup>32</sup> [www.wloszakowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=26](http://www.wloszakowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=26) [dostęp 1.04.2014].



1	2	3	4	5	6
Podatek od nieruchomości	2 095,7	2 095,1	3 266,5	3 857,7	84,0
%	9,0	9,0	11,0	12,0	
Podatek od środków transportowych	251,9	255,2	260,2	314,7	25,0
%	1,1	1,1	0,9	1,0	
Podatek rolny	330,2	277,9	301,9	422,3	28,0
%	1,5	1,2	1,0	1,4	
Podatek leśny	94,1	85,4	96,2	115,5	23,0
%	0,4	0,4	0,3	0,4	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminy Włoszakowice w latach 2009–2012.

Głównymi składowymi dochodów własnych w badanym okresie były udziały w podatkach państwowych, stanowiły 14,3% w 2009 i 12,3% w 2012 roku dochodów ogółem. Spośród tej grupy dochodów największe wpływy zapewniały udziały gminy Włoszakowice w podatkach od osób fizycznych, które w 2012 roku wyniosły 11% dochodów ogółem. Z kolei z grupy podatków lokalnych główną rolę odegrał, podobnie jak w pozostałych gminach, podatek od nieruchomości, dostarczający 9% dochodów ogółem gminy w 2009, a w 2012 roku już 12%. Największy (35%) spadek wpływów budżetowych w badanym okresie miał miejsce w podatku od osób prawnych, a największą dynamiką wzrostu odznaczał się podatek od nieruchomości.



Rysunek 7. Wielkość i struktura dochodów budżetowych gminy Włoszakowice w podziale na dochody ogółem i dochody własne w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 8.

W 2009 roku dochody ogółem gminy Włoszakowice wynosiły 22 190 tys. zł, w tym dochody własne kształtowały się na poziomie 8503 tys. zł, co stanowiło 38% dochodów ogółem gminy w tym roku. W kolejnych latach następował systematyczny wzrost dochodów ogółem, które w 2012 roku wyniosły już 30 988 tys. zł. Wzrostowi dochodów ogółem gminy towarzyszył wolniejszy wzrost dochodów własnych, w rezultacie ich relatywny udział w strukturze dochodów budżetowych zmniejszył się w badanym okresie z 38% w 2009 do 36% w 2012 roku.

### **Podsumowanie**

W badanym okresie struktura podatkowych dochodów budżetowych gmin powiatu leszczyńskiego była w miarę stabilna. Na ogół dominowały udziały gmin w podatkach państwowych. Wśród podatków lokalnych największą rolę odegrały wpływ z podatku od nieruchomości. Niewielkie znaczenie fiskalne należy przypisać podatkom od środków transportowych, podatkowi leśnemu, nieznacznie większe w przypadku podatku rolnego, który na ogół dostarczał kilku procent dochodów budżetowych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy struktury dochodów gmin powiatu leszczyńskiego można stwierdzić, że w latach 2009–2012 nie nastąpiły duże zmiany w znaczeniu poszczególnych dochodów budżetowych. Przeciętny udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla wszystkich gmin rozpatrywanych łącznie kształtował się na poziomie 43% dochodów ogółem. Najwyższy udział tego wskaźnika (60%) miał miejsce w gminie Lipno w 2012 roku. Z kolei najniższy w gminie Wijewo, który w 2012 roku wyniósł zaledwie 25%. Względnie mały udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych należy ocenić negatywnie.

W nauce finansów publicznych przeważa pogląd, że dochody własne charakteryzują się następującymi cechami: pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania samorządu terytorialnego, są oddane do dyspozycji samorządu bezterminowo i w całości. Fakt występowania źródeł wymienionych dochodów na terenie działania samorządu terytorialnego zapewnia możliwość bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania samorządu na kształtowanie się dochodów pochodzących z tych źródeł. Z kolei bezterminowe oddanie omawianych źródeł dochodów do dyspozycji samorządu terytorialnego jest niezbędne przy ustalaniu właściwej hierarchii potrzeb w dłuższych okresach niż rok, co

sprzyja racjonalności dokonywania wydatków, podejmowaniu inwestycji czy decyzji o zaciąganiu kredytów itp.

Występowania dochodów własnych w strukturze budżetów samorządowych nie można nie docenić szczególnie w Polsce. Dochody te pozwalają w pewien sposób na uniezależnienie się od organów państwowych, a w szczególności od sytuacji występującej w budżecie państwa. Jest to niezwykle ważne w warunkach ogromnych, niezaspokojonych potrzeb związanych z zadaniami finansowanymi z budżetu państwa oraz często dużego deficytu występującego w tym budżecie. Gdy nie można liczyć na znaczące finansowanie zadań samorządowych z budżetu państwa, warto dostrzec jeszcze jedną korzyść występowania dochodów własnych – bodźcowo wpływają one na aktywność organów samorządowych, by pomnażały liczbę i wydajność źródeł dochodów zlokalizowanych na terenie działania samorządu, np. poprzez kształtowanie konstrukcji podatków lokalnych, a w konsekwencji stymulowanie rozwoju gminy.

## Literatura

- Glapiak J., Furmańczyk D., *Powiat leszczyński*, Leszno 2008.
- Gmina Świąciechowa, folder, Świąciechowa 2007.
- Jędraś S., *Gmina Lipno*, Leszno 2008.
- Jędraś S., *Gmina Osieczna*, Leszno 2012.
- Jędraś S., *Gmina Osieczna*, Osieczna–Leszno 1994.
- Jędraś S., *Osieczna i jej dzieje*, Poznań–Osieczna 2013.
- Kulik J., *Gmina Krzemieniewo turystyką stoi...*, Krzemieniewo 1997.
- Kulik J., *Gmina Lipno*, Lipno 1997.
- Malepszak T., *Gmina Włoszakowice 800 lat dziejów*, Włoszakowice 2010.
- Mulczyński T., Chudzińska E., Olender K., *Gmina Krzemieniewo wczoraj i dziś*, Krzemieniewo 1997.
- Podgórnny M., *Gmina Świąciechowa. Poradnik dla wszystkich*, Świąciechowa 1995.
- Rydzyna *jedyna taka gmina*, Rydzyna 2010.
- Sobierajski H., *Gmina Wijewo*, Kościan 2003.

**Źródła internetowe**

[www.krzemieniewo.pl](http://www.krzemieniewo.pl).

[www.lipno.pl](http://www.lipno.pl).

[www.osieczna.pl](http://www.osieczna.pl).

[www2.powiat-leszczynski.pl](http://www2.powiat-leszczynski.pl).

[www.rydzyna.pl](http://www.rydzyna.pl).

[www.swieciechowa.pl](http://www.swieciechowa.pl).

[www.strona.wijewo.pl](http://www.strona.wijewo.pl).

[www.wloszakowice.pl](http://www.wloszakowice.pl).

**TAXATION REVENUES IN THE STRUCTURE OF BUDGET REVENUES  
OF COMMUNES OF LESZNO COUNTY****Summary**

In the article, the structure of taxation revenues of communes of Leszno County was presented. In the county, the average ratio of own revenues in the total revenues was at the level of 43%.

Local taxes, as the most significant item among own revenues of self-governments, play a special role in budgets. The authorisation of units of self-governments to create tax constructions allow local authorities to conduct free taxation policy on a given area and are a vital element showing the scope of financial self-dependence of a given unit.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** public administration, self-government's funds, structure of revenues, own revenues, financial self-dependence

**Sławomir Kosmański\***

Uniwersytet Szczeciński

**EMPIRYCZNA WERYFIKACJA POZAFISKALNYCH FUNKCJI  
PODATKÓW NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU LESZCZYŃSKIEGO****Streszczenie**

Podstawowym celem artykułu była empiryczna weryfikacja wykorzystania podatków lokalnych przez samorządy jako instrumentów wspierania rozwoju gmin powiatu leszczyńskiego. Zbadano, czy władze samorządowe w latach 2009–2012 w ramach przysługującego im władztwa podatkowego korzystały z podatków lokalnych jako instrumentów stymulowania rozwoju gmin.

Najważniejszym instrumentem wykorzystywanym do celów prorozwojowych był podatek od nieruchomości. Gminą, która w najmniejszym stopniu wykorzystywała ten podatek, było Wijewo. Stawki podatku od nieruchomości w tej gminie były w badanym okresie najwyższe spośród badanych gmin. Z kolei gminą o najniższych stawkach tego podatku i zarazem najlepiej rozwiniętą były Włoszakowice. Można przypuszczać, że uchwalanie niskich stawek w podatku od nieruchomości było przejawem dążenia tej gminy do rozwoju przedsiębiorczości na jej terenie, a w następstwie do rozwoju całej gminy.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, finanse samorządowe, podatki lokalne, dochody własne, rozwój gminy

**Wprowadzenie**

Reformie samorządu terytorialnego (zainicjowanej 1 stycznia 1999 r.), tworzącej jego trójszczeblowy podział, przyświecała idea decentralizacji władzy, której efektem było przypisanie wielu zadań dotąd realizowanych na szczeblu

---

\* e-mail: slawek\_ko@interia.pl

centralnym jednostkom samorządowym będącym najbliższym obywatela i najlepiej potrafiącym rozpoznać potrzeby lokalnej społeczności, a więc gminom. Przyznaniu tych zadań towarzyszył przydział środków finansowych na ich realizację oraz pewnego zakresu władztwa podatkowego.

W artykule przedstawiono empiryczną weryfikację wykorzystania podatków lokalnych przez samorządy jako instrumentów wspierania rozwoju gmin powiatu leszczyńskiego. Zbadano, czy władze samorządowe w rozpatrywanym okresie w ramach przysługującego im władztwa podatkowego wykorzystywały podatki lokalne do celów pozafiskalnych. W szczególności przedmiotem zainteresowania była odpowiedź na pytanie, czy samorządy powiatu leszczyńskiego podejmowały próby stymulowania rozwoju gmin, posługując się do tego celu stawkami podatków lokalnych. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu przedstawiono jedynie wybrane stawki podatkowe.

## **1. Podatkowe instrumenty stymulowania rozwoju samorządów terytorialnych**

Prawna konstrukcja podatków, zwłaszcza lokalnych, a także przysługujące władzom samorządowym władztwo podatkowe stwarzają możliwości wykorzystania podatków lokalnych do celów pozafiskalnych, w szczególności do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. W odniesieniu do pozafiskalnych funkcji podatków, w obszarze oddziaływania za pośrednictwem podatków na aktywność gospodarczą regionu, można przyjąć, że podstawowym celem wykorzystania przez władze samorządowe instrumentów podatkowych, na ogół o charakterze stymulacyjnym, sporadycznie hamującym, jest podniesienie finansowej efektywności lokalnych przedsiębiorstw, a w konsekwencji aktywizacji lokalnego rynku pracy. Obniżenie stawek podatkowych, wprowadzenie ulg czy zwolnień podatkowych może zachęcić potencjalnych inwestorów do ulokowania przedsiębiorstw na terenie samorządu. Z kolei w sferze społecznej chodzi przede wszystkim o pomoc pewnym grupom społecznym. Katalog ustawowych zwolnień podmiotowych jest bardzo szeroki: od możliwości umarzania, odraczania do rozkładania na raty zobowiązań podatkowych oraz zaległości podatkowych z uwagi na ważny interes podatnika uwzględniony przez organ podatkowy, w tym głównie wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zwolnienia w podatkach lokalnych mogą także dotyczyć, i często dotyczą, działalności edukacyjnej, naukowej, pożytku publicznego, funkcjonowania komunikacji publicznej, ochrony

zdrowia i wielu innych, które mają na celu zaspokojenie najważniejszych potrzeb lokalnej społeczności i realizacji dobra wspólnego.

Władztwo podatkowe gminy przysługuje zwłaszcza w odniesieniu do podatku od nieruchomości, podatku rolnego, leśnego oraz podatku od środków transportowych, stąd właśnie one będą przedmiotem zainteresowania. Natomiast w stosunku do trzech podatków lokalnych, a mianowicie: podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadku i darowizn oraz karty podatkowej – władze gminne nie mają możliwości kształtowania poszczególnych elementów prawnej ich konstrukcji, a tym samym nie mogą ich wykorzystywać w roli instrumentów stymulowania rozwoju gminy. Wpływy z tych podatków pobierane są przez urzędy skarbowe, które mogą umarzać, odraczać, rozkładać na raty płatności, i następnie przekazywane samorządom terytorialnym. Podobnie w odniesieniu do udziałów samorządów terytorialnych w podatkach państwowych gminy nie mają żadnego wpływu na kształtowanie poszczególnych elementów ich konstrukcji.

## 2. Gmina Krzemieniewo

Najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy należy przypisać podatkowi od nieruchomości. W gminie Krzemieniewo stanowił on w badanym okresie 10% dochodów ogółem. Warto zauważyć, że spośród podatków lokalnych to właśnie podatek od nieruchomości dostarcza największej części dochodów budżetowych we wszystkich gminach powiatu leszczyńskiego.

W odniesieniu do stawek podatku od budynków mieszkalnych lub ich części Rada Gminy w Krzemieniewie tylko raz w badanym okresie (w 2011 r.) skorzystała z przysługującego jej prawa do obniżenia stawek i uchwaliła stawki preferencyjne niższe od ustawowych maksymalnych. Stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w całym badanym okresie Rada Gminy uchwałała na poziomie niższym w stosunku do maksymalnych ustawowych.

Władztwo podatkowe gmin w podatku rolnym sprowadza się głównie do możliwości obniżenia przez radę gminy średniej ceny skupu 1 kwintala żyta obowiązującej na terenie gminy. Gmina Krzemieniewo z tego prawa skorzystała dwa razy w 2009 roku, obniżając cenę skupu żyta z 55,8 zł do 50 zł, drugi raz w 2012 roku, obniżając cenę skupu żyta z 74,2 zł do 50 zł. W odniesieniu do

stawek podatku leśnego gmina nie zmieniała stawek ustawowych. Natomiast w podatku od środków transportowych stawki obowiązujące w gminie Krzemieniewo uchwalono na poziomie obniżonym w stosunku do stawek ustawowych.

Tabela 1

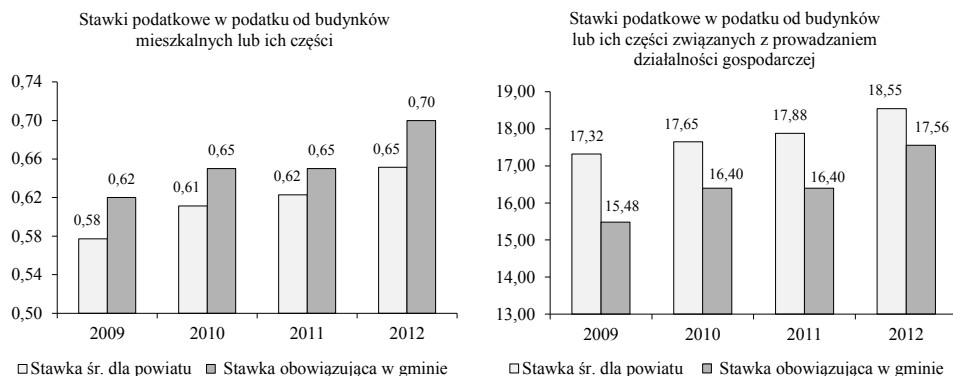
Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Krzemieniewie stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009 w zł	2010 w zł	2011 w zł	2012 w zł	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,67	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	15,50	16,40	16,40	17,60	13,40
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	50,00	34,10	37,60	50,00	0
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
<b>Stawki podatku od środków transportowych</b>					
<b>Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu</b>					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	646,00	670,00	670,00	700,00	8,00
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1176,00	1217,00	1248,00	1300,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	694,00	718,00	718,00	750,00	8,00
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1411,00	1460,00	1498,00	1560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy c) powyżej 9 ton	732,00	758,00	758,00	794,00	8,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Krzemieniewie z lat 2009–2012, [www.bip.krzemieniewo.pl/dokumenty/12](http://www.bip.krzemieniewo.pl/dokumenty/12) [dostęp 15.04.2014].



Na podstawie tabeli 1 zawierającej szczegółowy wykaz stawek obowiązujących w gminie Krzemieniewo należy stwierdzić, że gmina korzystała z przysługującego jej władztwa podatkowego, w większości przypadków obniżając stawki podatkowe oraz różnicując je dla różnych rodzajów działalności.



Rysunek 1. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Krzemieniewo na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

W odniesieniu do stawek podatku od budynków mieszkalnych lub ich części w rozpatrywanym okresie stawki uchwalone przez Radę Gminy Krzemieniewo były o kilka groszy wyższe od średnich dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego. Można zatem uznać, że gmina nie wykorzystywała podatku od budynków mieszkalnych lub ich części do realizacji celów pozafiskalnych.

Stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w gminie Krzemieniewo były w badanym okresie niższe od przeciętnych dla całego powiatu leszczyńskiego. Prawdopodobnie rozwiązanie to miało na celu z jednej strony poprawę efektywności finansowej przedsiębiorstw zlokalizowanych na jej terenie, z drugiej mogło stanowić zachętę dla nowych przedsiębiorstw do wyboru tej gminy jako miejsca lokalizacji przyszłej działalności.

### 3. Gmina Lipno

Spośród podatków lokalnych najbardziej wydajne fiskalnie źródło dochodów budżetowych w latach 2009–2012 w gminie Lipno zapewniał podatek od nieruchomości. Wpływy z niego w badanych latach stanowiły przeciętnie 20% dochodów ogółem tej gminy, co dla przykładu w 2012 roku dawało 4391,2 tys. zł.

Podane w tabeli 2 stawki podatku od budynków mieszkalnych lub ich części uchwalane przez Radę Gminy w Lipnie we wszystkich badanych latach były niższe od ustawowych maksymalnych. Także preferencyjne, obniżone stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej uchwalala Rada Gminy w Lipnie. Na tej podstawie można uznać, że w tej gminie w badanym okresie podatek od nieruchomości był wykorzystywany także do celów pozafiskalnych, a w szczególności obniżone stawki podatków mogły stanowić swoisty system zachęt od osiedlania się w Lipnie i zakładania tu przedsiębiorstw. Ale także w już istniejących przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych preferencyjne stawki przyczyniały się do poprawy ich efektywności finansowej.

Tabela 2

Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Lipnie stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

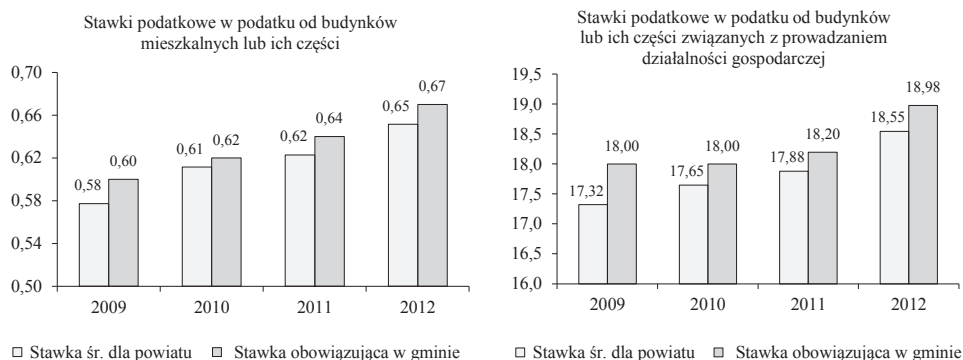
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,60	0,62	0,64	0,67	11,70
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	18,00	18,00	18,20	19,00	5,40
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	330,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	45,00	34,10	37,60	40,00	-11,00

1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
<b>Stawki podatku od środków transportowych</b>					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
<b>Stawka uchwalona przez Radę Gminy</b>					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	540,00	540,00	540,00	540,00	0
Z urządzeniami służącymi ograniczeniu emisji spalin	510,00	510,00	510,00	510,00	0
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1176,00	1216,60	1248,00	1301,00	11,00
<b>Stawka uchwalona przez Radę Gminy</b>					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	900,00	900,00	900,00	900,00	0
Z urządzeniami służącymi ograniczeniu emisji spalin	850,00	850,00	850,00	850,00	0
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1411,00	1460,00	1498,00	1561,00	11,00
<b>Stawka uchwalona przez Radę Gminy</b>					
Bez urzędzeń służących ograniczeniu emisji spalin	1080,00	1080,00	1080,00	1080,00	0
Z urządzeniami służącymi ograniczeniu emisji spalin	1020,00	1020,00	1020,00	1020,00	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Lipnie z lat 2009–2012, [www.biuletyn.net/ntbin/start.asp?podmiot=lipno/&strona=13&typ=podmenu&typmenu=13&menu=52&podmenu=52&str=1](http://www.biuletyn.net/ntbin/start.asp?podmiot=lipno/&strona=13&typ=podmenu&typmenu=13&menu=52&podmenu=52&str=1) [dostęp 12.04.2014].

W podatku rolnym podstawę wyliczenia stawki stanowi cena 1 kwintala żyta ogłoszona przez Główny Urząd Statystyczny, a radzie gminy na podstawie władztwa podatkowego przysługuje prawo do obniżenia tej ceny. W badanym okresie Rada Gminy w Lipnie obniżyła ceny żyta w 2009 i 2012 roku. Podobnie w podatku leśnym radzie przysługuje prawo do obniżenia średniej ceny skupu metra sześciennego drewna. W badanym okresie Rada Gminy w Lipnie nie podejmowała uchwał obniżających średnią cenę skupu drewna ogłoszoną przez GUS.

Rada Gminy w Lipnie w latach 2009–2012 korzystała z przysługującego jej władztwa do kształtowania stawek podatku od środków transportowych, uchwalając je na poziomie obniżonym w stosunku do ustawowego i co ciekawe, w całym badanym okresie na stałym poziomie z 2009 roku. Stawki podatkowe od środków transportowych dodatkowo różnicowano w zależności od tego, czy pojazd ma urządzenie do ograniczania emisji spalin. Dla pojazdów wyposażonych w takie urządzenia uchwalone stawki podatkowe zostały dodatkowo obniżone.



Rysunek 2. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Lipno na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

O ile gmina Lipno korzysta z przysługującego jej prawa do obniżania ustawowych stawek maksymalnych, o tyle na uwagę zasługują fakt, że obniżki te są relatywnie niewielkie. Zarówno w podatku od budynków mieszkalnych lub ich części, jak i w podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stawki uchwalane przez Radę Gminy w Lipnie są wyższe od przeciętnych dla wszystkich gmin powiatu.

#### 4. Gmina Osieczna

Najważniejszą pozycję wśród podatków lokalnych w strukturze dochodów gminy Osieczna zajmuje podatek od nieruchomości. Wpływy z tego podatku odpowiadają za 12% w 2009 i 15% w 2012 roku dochodów ogółem, co w 2012 roku stanowiło 4551,4 tys. zł. Na uwagę zasługują rosnący udział wpływów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gminy Osieczna, a co za tym idzie – rosnąca rola tego podatku jako instrumentu realizacji celów pozafiskalnych.

W podatku od nieruchomości dla przedstawionych w tabeli 3 rodzajów tego podatku Rada Gminy w Osiecznej uchwaliała w całym badanym okresie stawki obniżone w stosunku do stawek maksymalnych określonych w ustawie. Co ciekawe, dynamika wzrostu stawek maksymalnych ustawowych od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej

w badanym okresie wyniosła 7,2% i była wyższa od dynamiki wzrostu stawek dla tego podatku uchwalanych w kolejnych latach przez gminę.

W podatku rolnym gmina obniżyła dwukrotnie cenę 1 kwintala żyta ogłoszoną przez GUS, będącą podstawą wyznaczenia stawki podatkowej w podatku rolnym. W 2009 roku z 55,8 zł do 45 zł za 1 kwintal i drugi raz w roku 2012 z 74,2 zł do 50 zł za 1 kwintal żyta. Natomiast stawki w podatku leśnym w rozpatrywanych latach kształtują się na poziomie maksymalnym ustawowym.

Podane w tabeli 3 stawki podatku od środków transportowych Rada Gminy w Osiecznej uchwałała na poziomie obniżonym w stosunku do stawek maksymalnych wynikających z ustawy. Na uwagę zasługuje fakt, że stawki podatku transportowego w gminie Osieczna w latach 2009–2012 były uchwalane w kolejnych latach przez radę na poziomie niższym w stosunku do lat poprzednich. W rezultacie dynamika stawek uchwalanych przez radę w rozpatrywanych latach była ujemna, zwłaszcza w odniesieniu do stawek od pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej pojazdu powyżej 9 ton, które w tym okresie zostały obniżone aż o 10%, przy jednoczesnym wzroście stawek maksymalnych ustawowych o 11%. Podobnie pozostałe rozpatrywane w tabeli 3 stawki podatkowe podatku od środków transportowych uchwalane przez Radę Gminy w Osiecznej zostały obniżone w stosunku do 2009 roku, choć w mniejszym zakresie.

Tabela 3

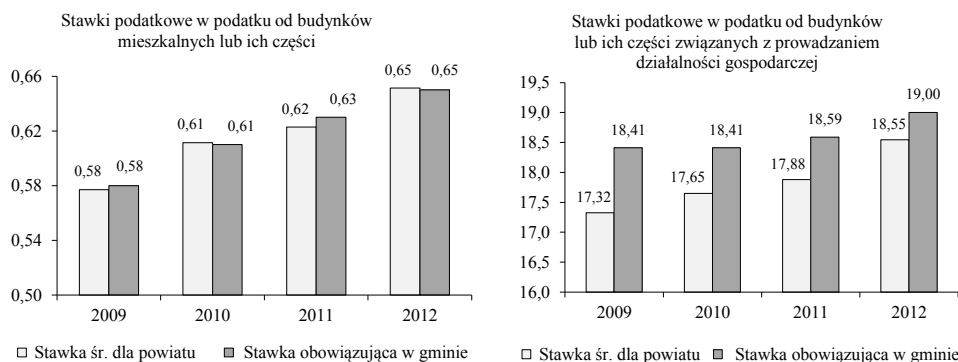
Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Osiecznej stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,58	0,61	0,63	0,65	12,10
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	18,40	18,40	18,60	19,00	3,20

1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	45,00	34,10	37,60	50,00	11,00
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
<b>Stawki podatku od środków transportowych</b>					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	676,00	606,00	636,00	662,00	-2,00
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1175,50	1216,60	1248,30	1300,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	926,00	823,00	840,00	899,00	-3,00
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1410,60	1460,00	1497,60	1560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy c) powyżej 9 ton	1145,00	946,00	993,00	1033,00	-10,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Osiecznej z lat 2009–2012, [www.bip.osieczna.pl/dokumenty/12](http://www.bip.osieczna.pl/dokumenty/12) [dostęp 10.04.2014].

Rada Gminy w Osiecznej w analizowanym okresie nie korzystała z przy-sługującego jej władztwa podatkowego w podatku leśnym. Przymierzalnie wy-nikało to z niewielkiego znaczenia fiskalnego tego podatku i małych możliwości oddziaływania za jego pośrednictwem na rozwój gminy.



Rysunek 3. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Osieczna na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

W badanym okresie stawki podatku od budynków mieszkalnych lub ich części obowiązujące w gminie Osieczna kształtowały się na poziomie zbliżonym do średniego poziomu dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego. Natomiast stawki w podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej uchwalane przez Radę Gminy w Osiecznej były wyższe od przeciętnych dla powiatu leszczyńskiego. Reasumując, podatek od nieruchomości był w latach 2009–2012 w umiarkowanym zakresie wykorzystywany przez gminę w Osiecznej do celów pozafiskalnych.

## 5. Gmina Rydzyna

Spośród podatków lokalnych w gminie Rydzyna największe znaczenie fiskalne należy przypisać podatkowi od nieruchomości, który w 2012 roku dostarczył 16% dochodów budżetowych ogółem w tej gminie. Pozostałe podatki lokalne rozpatrywane w pracy w 2012 roku łącznie odpowiadały za 5% dochodów budżetowych ogółem gminy, w tym wpływy z podatku rolnego wyniosły 3,9% dochodów ogółem, z podatku od środków transportowych 0,8% i z podatku leśnego zaledwie 0,2%. Stąd wynika, że instrumentem podatkowym o największym znaczeniu dla rozwoju gminy wydaje się podatek od nieruchomości.

Tabela 4

Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Rydzynie stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

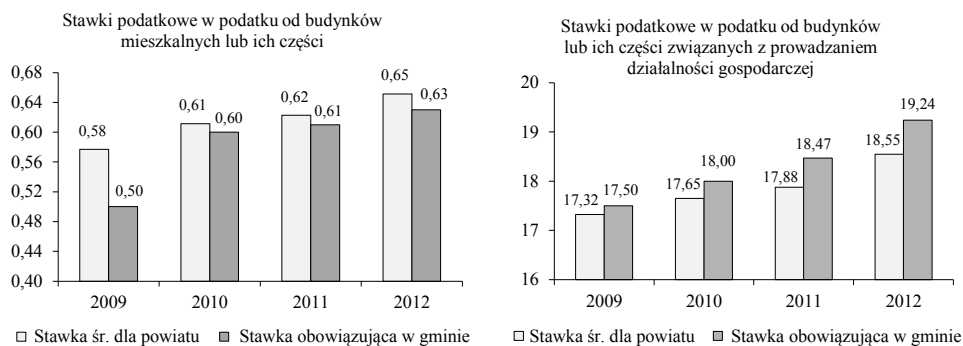
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,50	0,60	0,61	0,63	26,00
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	17,50	18,00	18,50	19,20	9,90

1	2	3	4	5	6
Stawki podatku rolnego					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	49,00	34,10	37,60	59,00	20,00
Stawki podatku leśnego					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Stawki podatku od środków transportowych					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	641,00	663,00	680,00	708,00	10,00
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1 175,50	1 16,60	1 248,30	1 300,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	710,00	735,00	754,00	785,00	11,00
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1 410,60	14 600,00	1 497,60	1 560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy c) powyżej 9 ton	748,00	774,00	794,00	827,00	11,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Rydzynie z lat 2009–2012, [www.bip2-rydzyna.065.pl/dokumenty/12](http://www.bip2-rydzyna.065.pl/dokumenty/12) [dostęp 10.04.2014].

Rozpatrywane stawki podatkowe w podatku od nieruchomości i cena żyta będąca podstawą wyznaczenia stawki podatkowej w podatku rolnym uchwalane przez Radę Gminę w Rydzynie w całym badanym okresie były niższe od maksymalnych ustawowych. Podobnie w odniesieniu do stawek podatkowych w podatku od środków transportowych. Inaczej kształtowała się cena drewna, będąca podstawą wyznaczenia stawki podatkowej w podatku leśnym, której gmina nie obniżała w badanych latach. Na uwagę zasługuje także dynamika zmian stawek podatkowych uchwalanych przez gminę Rydzyna na tle zmian stawek ustawowych. W podatku od nieruchomości dynamika stawek podatkowych ustalonych przez radę, zwłaszcza podatku od budynków mieszkalnych lub ich części, była większa od wzrostu stawek ustawowych. Można zatem przypuszczać, że w latach 2009–2012 w gminie Rydzyna przeważała tendencja do traktowania podatku od nieruchomości bardziej jako źródła dochodów budżetowych, a mniej jako instrumentu wykorzystywanego do celów pozafiskalnych, w tym prorozwojowych.





Rysunek 4. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Rydzyna na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

Obowiązujące w gminie Rydzyna stawki podatku od budynków mieszkalnych lub ich części były niższe od średnich dla całego powiatu leszczyńskiego. Zupełnie inaczej prowadzono politykę podatkową władz gminy w stosunku do przedsiębiorców. Stawki podatkowe podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej obowiązujące w gminie Rydzyna w całym badanym okresie były wyższe od przeciętnych dla powiatu leszczyńskiego.

## 6. Gmina Święciechowa

Znaczenie podatku od nieruchomości w gminie Święciechowa na tle pozostałych gmin powiatu leszczyńskiego było relatywnie duże. Podatek ten w latach 2009–2012 zapewniał 20% dochodów ogółem gminy i był wydajnym fiskalnie podatkiem lokalnym.

Rada Gminy w Święciechowie w badanym okresie w odniesieniu do podatku od nieruchomości uchwałała stawki na poziomie obniżonym w stosunku do stawek ustawowych. Natomiast w podatku rolnym rada dwukrotnie zdecydowała się obniżyć cenę 1 kwintala żyta, będącą podstawą wyznaczenia stawki podatkowej tego podatku. Pierwszy raz w 2009, drugi raz w 2012 roku. W podatku leśnym rada nie podejmowała uchwał zmieniających ceny drewna. W podatku od

środków transportowych dodatkowo zróżnicowano stawki obowiązujące w zależności od roku produkcji pojazdu.

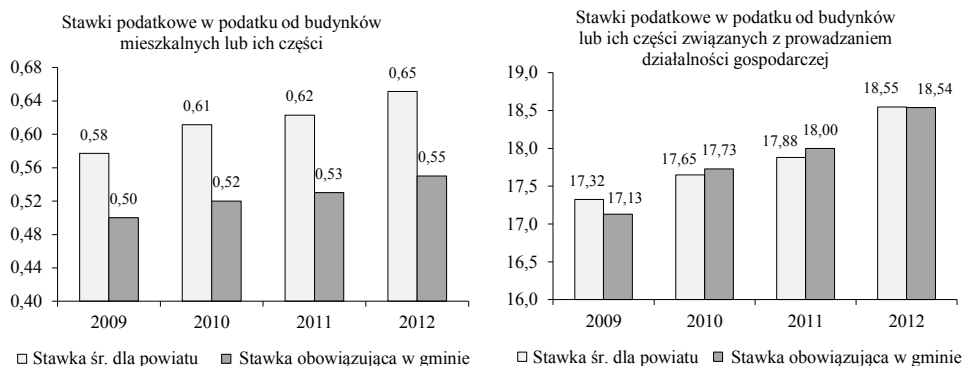
Tabela 5

Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Świąciechowie stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,50	0,52	0,53	0,55	10,00
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	17,10	17,70	18,00	18,50	8,20
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	35,00	34,10	37,60	50,00	43,00
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
<b>Stawki podatku od środków transportowych</b>					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
<b>Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych przed 1991 rokiem</b>					
Bez urządzeń ograniczających emisję spalin	520,00	520,00	546,00	546,00	5,00
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	500,00	500,00	510,00	525,00	5,00
<b>Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych po 1991 roku</b>					
Bez urządzeń ograniczających emisję spalin	500,00	500,00			
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	450,00	450,00			
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1175,50	1216,60	1248,30	1300,70	11,00

1	2	3	4	5	6
Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych przed 1991 rokiem					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	840,00	840,00	880,00	880,00	5,00
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	777,00	777,00	814,00	814,00	5,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych po 1991 roku					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	777,00	777,00			
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	735,00	735,00			
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1410,60	1460,00	1497,60	1560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych przed 1991 rokiem					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	945,00	945,00	965,00	994,00	5,00
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	913,00	913,00	958,00	958,00	5,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy dla samochodów wyprodukowanych po 1991 roku					
Bez urzędzeń ograniczających emisję spalin	913,00	913,00			
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	840,00	840,00			

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Świąciechowie z lat 2009–2012, [www.bip.swieciechowa.pl/dokumenty/12](http://www.bip.swieciechowa.pl/dokumenty/12) [dostęp 10.04.2014].



Rysunek 5. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Świąciechowa na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

Polityka podatkowa w gminie Świąciechowa w zakresie podatku od nieruchomości w większym stopniu preferuje nieruchomości zajęte na cele mieszkaniowe, stawki podatku od budynków mieszkalnych kształtują się poniżej średniej dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego. Natomiast polityka podatkowa, polityka stawek podatkowych omawianej gminy w odniesieniu do przedsiębiorców wpisuje się w poziom przeciętny dla powiatu.

## 7. Gmina Wijewo

Wijewo pod względem struktury dochodów budżetowych jest bardzo charakterystyczną gminą powiatu leszczyńskiego. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtuje się w granicach zaledwie 24%. Natomiast najbardziej wydajnym podatkiem lokalnym w tej gminie jest podatek od nieruchomości, który dostarcza tylko 7% dochodów budżetowych ogółem.

Tabela 6

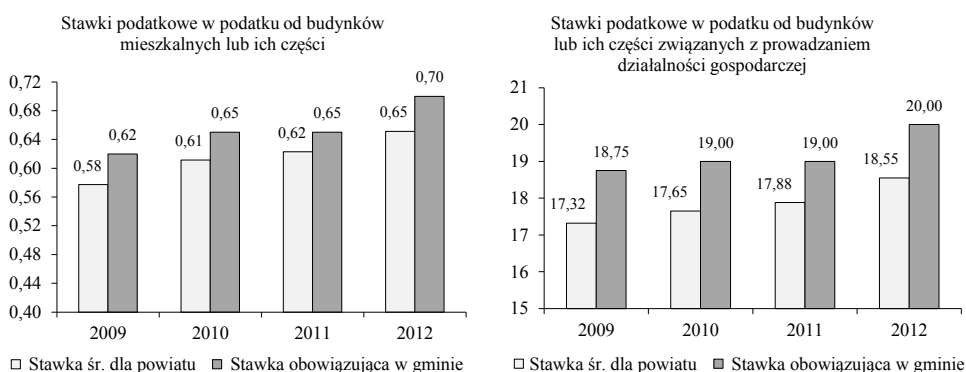
Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy w Wijewie stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	18,80	19,00	19,00	20,00	6,70
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	45,00	34,10	37,60	60,00	33,00
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00

1	2	3	4	5	6
Stawki podatku od środków transportowych					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	630,00	650,00	670,00	698,00	11,00
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1175,50	1217,00	1248,30	1300,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	780,00	800,00	820,00	854,00	9,00
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1410,60	1460,00	1497,60	1560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	890,00	920,00	950,00	990,00	11,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy w Wijewie z lat 2009–2012, [www.bip.wijewo.pl/dokumenty/12](http://www.bip.wijewo.pl/dokumenty/12) [dostęp 15.04.2014].

Analizując tabelę 6, można zauważyć, że polityka podatkowa prowadzona w gminie Wijewo jest ukierunkowana na dostarczenie jak największych dochodów budżetowych, w szczególności w odniesieniu do stawek podatku od budynków mieszkalnych lub ich części. Stawki te w Wijewie w całym badanym okresie były uchwalane na poziomie maksymalnym ustawowym. Stawki w podatku od środków transportowych w gminie uchwalano w badanych latach na poziomie obniżonym w stosunku do maksymalnych. Na uwagę zasługuje także dynamika wzrostu stawek podatkowych obowiązujących w gminie Wijewo w badanym okresie, która jest zbliżona do dynamiki wzrostu stawek ustawowych.



Rysunek 6. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Wijewo na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w całym badanym okresie kształtowały się w gminie Wijewo na poziomie wyższym od przeciętnego dla wszystkich gmin powiatu leszczyńskiego. Można zatem przypuszczać, że polityka podatkowa gminy jest przede wszystkim ukierunkowana na dostarczanie jak największych dochodów budżetowych. Tym samym Wijewo nie tworzy zachęt podatkowych do osiedlania się na jej terenie i rozwijania przedsiębiorczości.

## 8. Gmina Włoszakowice

W grupie dochodów budżetowych, których źródła są zlokalizowane na terenie gminy, podatkiem lokalnym najbardziej wydajnym fiskalnie jest podatek od nieruchomości. Wpływy z tego podatku w 2012 roku w gminie Włoszakowice wyniosły 3857,7 tys. zł, co dawało 12% dochodów ogółem. Dla porównania pozostałe rozpatrywane podatki lokalne łącznie dostarczały niespełna 3% dochodów budżetowych ogółem w tej gminie.

Tabela 7

Ustawowe oraz uchwalone przez Radę Gminy we Włoszakowicach stawki podatkowe podatków lokalnych w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	Zmiana w latach 2009–2012 (%)
	w zł	w zł	w zł	w zł	
1	2	3	4	5	6
<b>Stawki podatku od nieruchomości</b>					
Stawka maksymalna ustawowa od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62	0,65	0,65	0,70	12,90
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	0,62	0,63	0,65	0,66	6,50
Stawka maksymalna ustawowa od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,81	20,51	21,05	21,24	7,20
Stawka uchwalona przez Radę Gminy	16,00	16,00	16,50	16,50	3,10
<b>Stawki podatku rolnego</b>					
Cena 1 kwintala żyta według GUS	55,80	34,10	37,60	74,20	33,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	42,00	34,10	37,60	50,00	19,00
<b>Stawki podatku leśnego</b>					
Cena 1 m <sup>3</sup> drewna według GUS	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00
Cena uchwalona przez Radę Gminy	152,50	136,50	154,70	186,70	22,00

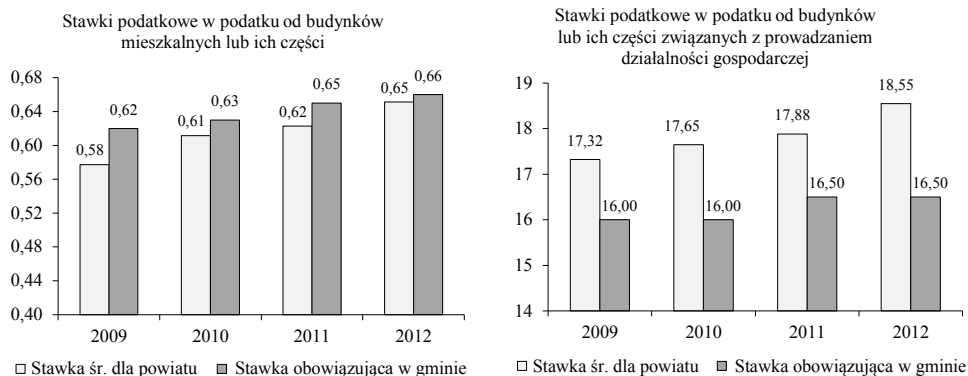
1	2	3	4	5	6
Stawki podatku od środków transportowych					
Od samochodu ciężarowego, o którym mowa w art. 8 pkt 1, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu					
Stawka maksymalna ustawowa a) powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	704,60	729,30	748,30	779,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy					
Bez urządzeń ograniczających emisję spalin	520,00	520,00	520,00	520,00	0
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	420,00	420,00	420,00	420,00	0
Stawka maksymalna ustawowa b) powyżej 5,5 tony do 9 ton włącznie	1175,50	1216,60	1248,30	1300,70	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy					
Bez urządzeń ograniczających emisję spalin	930,00	930,00	930,00	930,00	0
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	850,00	850,00	850,00	850,00	0
Stawka maksymalna ustawowa c) powyżej 9 ton	1410,60	1460,00	1497,60	1560,80	11,00
Stawka uchwalona przez Radę Gminy					
Bez urządzeń ograniczających emisję spalin	1030,00	1030,00	1030,00	1030,00	0
Z urządzeniami ograniczającymi emisję spalin	920,00	920,00	920,00	920,00	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Gminy we Włoszakowicach z lat 2009–2012, [www.bip.wloszakowice.pl/dokumenty/12](http://www.bip.wloszakowice.pl/dokumenty/12) [dostęp 16.04.2014].

Gmina Włoszakowice jest przykładem gminy, która w dużym stopniu wykorzystuje przysługujące jej władztwo podatkowe do prowadzenia polityki podatkowej ukierunkowanej na stymulowanie jej rozwoju. Przykładem tego są relatywnie niskie stawki podatkowe, w szczególności podatku od nieruchomości, oraz ich wolniejszy wzrost w latach 2009–2012 na tle wzrostu stawek ustawowych. Na uwagę zasługują stawki podatkowe w podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, które w badanym okresie wzrosły o 3,1%, przy wzroście ustawowych maksymalnych stawek o 7,2%.

W podatku leśnym i rolnym podobnie jak w pozostałych analizowanych gminach cena drewna nie została zmieniona przez Radę Gminy we Włoszakowicach, natomiast cena żyta w podatku rolnym została obniżona dwukrotnie, pierwszy raz w 2009, drugi w 2012 roku.

Stawki podatku od środków transportowych uchwalono na poziomie obniżanym w stosunku do stawek maksymalnych, różnicując je dodatkowo w zależności od tego, czy pojazd został wyposażony w urządzenie do ograniczania emisji spalin. Co ciekawe, w całym badanym okresie w gminie Włoszakowice w podatku od środków transportowych obowiązywały stawki podatkowe uchwalone dla 2009 roku.



Rysunek 7. Stawki podatkowe w podatku od nieruchomości w gminie Włoszakowice na tle powiatu w latach 2009–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin powiatu leszczyńskiego z lat 2009–2012.

Polityka podatkowa realizowana w gminie Włoszakowice ma na celu poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstw już działających na obszarze tej gminy. Ponadto niższe od przeciętnych dla powiatu leszczyńskiego stawki podatkowe w tej gminie w podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej mogą stanowić zachętę dla lokalizacji nowych przedsiębiorstw na terenie gminy przyjaznej dla przedsiębiorczości.

## Podsumowanie

W artykule szczególną uwagę przywiązano do wysokości uchwalanych przez samorządy terytorialne stawek podatkowych obowiązujących na ich terenie. Organy samorządowe na mocy nadanego władztwa podatkowego mogą ustalać, jako obowiązujące na ich terenie, niższe stawki podatków niż ustalone w przepisach. Działania te mają na celu stymulowanie rozwoju gminy za pomocą podatków.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że najważniejszym instrumentem wykorzystywanym do celów prorozwojowych jest podatek od nieruchomości. W ustawowych granicach rada gminy jest uprawniona do obniżania górnych stawek podatkowych, np. w odniesieniu do gruntów i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, różnicując je dodatkowo ze



względu na rodzaj prowadzonej działalności. W powiecie leszczyńskim praktycznie wszystkie gminy korzystały z tego przywileju. Gminą, która w najmniejszym stopniu wykorzystywała podatek od nieruchomości jako instrument mający stanowić zachęty prorozwojowe, było Wijewo. Stawki podatku od nieruchomości były tu w badanym okresie najwyższe spośród badanych gmin. Z kolei najniższe stawki tego podatku były w gminie Włoszakowice. Można przypuszczać, że wynikało to z dążenia tej gminy do rozwoju przedsiębiorczości na jej terenie, a w następstwie do rozwoju całej gminy.

Kolejnym podatkiem lokalnym, który może odgrywać pewną rolę jako instrument wspierania rozwoju gospodarczego, jest podatek rolny. Władztwo podatkowe gminy sprowadza się przede wszystkim do obniżania ceny skupu żyta obowiązującej na terytorium gminy, zaliczania wsi do innego okręgu podatkowego oraz wprowadzania zwolnień i ulg podatkowych. Korzystając z tych uprawnień, organy gminy w pewnym stopniu mogą oddziaływać na kondycję podmiotów zajmujących się działalnością rolniczą oraz tych z branży przetwórstwa spożywczego. Z przeprowadzonej analizy cen żyta uchwalanych przez gminy powiatu leszczyńskiego w latach 2009–2012 wynika, że organy badanych gmin obniżały ceny żyta głównie w 2009 i 2012 roku, przy czym najwyższe ceny w całym badanym okresie uchwalala Rada Gminy w Wijewie.

Oddziaływanie podatku leśnego na rozwój społeczno-gospodarczy można ocenić jako niewielki. Udział wpływów z tego tytułu w dochodach ogółem budżetów badanych gmin w interesujących nas latach kształtował się na poziomie poniżej procenta. W odniesieniu do podatku leśnego rada gminy jest uprawniona przede wszystkim do obniżenia średniej ceny skupu drewna obowiązującej na jej obszarze. Na podstawie przeprowadzonej analizy uchwał stwierdzono, że gminy nie korzystają z przysługującego im władztwa podatkowego w zakresie podatku leśnego i w praktyce nie wykorzystują go jako instrumentu wspierania rozwoju gmin. Rady gmin powiatu leszczyńskiego w latach 2009–2012 nie zmieniały cen drewna stanowiących podstawę wyznaczenia stawki podatkowej w podatku leśnym. W tym sensie podatek leśny nie był wykorzystywany przez gminy jako instrument do realizacji celów pozafiskalnych.

Podatek od środków transportowych może być również w pewnym stopniu wykorzystywany jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy. Obecnie rady gmin w ustawowych granicach mogą obniżyć wysokość górnych stawek podatkowych oraz wprowadzić zwolnienia przedmiotowe. Niższe stawki w podatku od środków transportowych mogą dotyczyć np. samochodów

ciężarowych oraz autobusów i w ten sposób oddziaływać na przedsiębiorców zajmujących się usługami transportowymi. Wszystkie badane gminy obniżały stawki podatkowe obowiązujące w podatku od środków transportowych w stosunku do stawek maksymalnych. Co ciekawe, stawki podatkowe w gminie Osieczna wykazywały w latach 2009–2012 ujemną dynamikę wzrostu. Kilka gmin, a zwłaszcza gmina Świąciechowa, dodatkowo różnicowały stawki podatkowe w podatku od środków transportowych w zależności od roku produkcji i wyposażenia pojazdu w urządzenie ograniczające emisję spalin.

## Literatura

- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Krzemieniewo, Uchwały Rady, [www.bip.krzemieniewo.pl/dokumenty/12](http://www.bip.krzemieniewo.pl/dokumenty/12).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Lipno, [www.biuletyn.net/ntbin/start.asp?podmiot=lipno/&strona=13&typ=podmenu&typmenu=13&menu=52&podmenu=52&str=1](http://www.biuletyn.net/ntbin/start.asp?podmiot=lipno/&strona=13&typ=podmenu&typmenu=13&menu=52&podmenu=52&str=1).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Osieczna, Uchwały Rady, [www.bip.osieczna.pl/dokumenty/12](http://www.bip.osieczna.pl/dokumenty/12).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Rydzyna, Uchwały Rady, [www.bip2-rydzyna.065.pl/dokumenty/12](http://www.bip2-rydzyna.065.pl/dokumenty/12).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Świąciechowa, Uchwały Rady, [www.bip.swieciechowa.pl/dokumenty/12](http://www.bip.swieciechowa.pl/dokumenty/12).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Wijewo, Uchwały Rady, [www.bip.wijewo.pl/dokumenty/12](http://www.bip.wijewo.pl/dokumenty/12).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Włoszakowice, Uchwały Rady, [www.bip.wloszakowice.pl/dokumenty/12](http://www.bip.wloszakowice.pl/dokumenty/12).
- Borowiak Ł., Olender E., *Powiat po przemianach ustrojowych (od 1999)*, [www2.powiat-leszczynski.pl/Powiat/Rys-historyczny.aspx](http://www2.powiat-leszczynski.pl/Powiat/Rys-historyczny.aspx).
- Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_cechter.dims?p\\_id=571816&p\\_token=-658489554#](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.dims?p_id=571816&p_token=-658489554#).
- Gmina Rydzyna, [www.rydzyna.pl/10.gmina-rydzyna](http://www.rydzyna.pl/10.gmina-rydzyna).
- Gmina Krzemieniewo, Położenie Gminy, [www.krzemieniewo.pl/2594.html](http://www.krzemieniewo.pl/2594.html).
- Gmina Osieczna, [www.osieczna.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&menu=11&strona=1](http://www.osieczna.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=11&strona=1).
- Gmina Świąciechowa, [www.swieciechowa.pl/122.html](http://www.swieciechowa.pl/122.html).
- Gmina Wijewo, [www.strona.wijewo.pl/gmina-wijewo1.html](http://www.strona.wijewo.pl/gmina-wijewo1.html).

Gmina Włoszakowice, [www.wloszakowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=26](http://www.wloszakowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=26).

Kokornaczyk M., *O naszej gminie historia i ciekawe informacje*, [www.lipno.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&submenu=26&menu=26&strona=1](http://www.lipno.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&submenu=26&menu=26&strona=1).

## EMPIRICAL VERIFICATION OF NON-FISCAL FUNCTIONS OF TAXES ILLUSTRATED WITH AN EXAMPLE OF COMMUNES OF LESZNO COUNTY

### Summary

The main aim of the articles was to verify empirically the use of local taxes by self-governments as a tool of supporting the development of communes of Leszno County. A study was conducted to determine if self-government authorities used local taxes as instruments of stimulating development of communes between 2009–2012 within the scope of the power to tax granted to them.

The most important instrument used for pro-developmental aims is the property tax. A commune that benefited from this tax at the lowest level was Wijewo. The rates of the property tax in this commune in the period studied were the highest among the communes studied. In contrast, the commune of the lowest rates of the tax and at the same time, the most well-developed one, was Włoszakowice. It may be presumed that adopting low rates of property tax was an indication of actions of this commune taken towards development of entrepreneurship on its territory and, as a result, development of the whole commune.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** public administration, self-government funds, local taxes, own revenues, development of communes



**Michał Ginter\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**WYZWANIA ZWIĄZANE Z POMIAREM SKUTECZNOŚCI  
UDZIELONEJ POMOCY PUBLICZNEJ****Streszczenie**

W artykule przedstawiono podstawowe informacje dotyczące pomocy publicznej w Unii Europejskiej oraz analizowano procesy związane z jej udzielaniem na tle obciążeń podatkowych krajów należących do OECD. Wskazano także istotne bariery związane z pomiarem skuteczności udzielonej pomocy publicznej.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, podatki

**Wprowadzenie**

Przedsiębiorca musi optymalnie wykorzystywać własne zasoby materialne i niematerialne, jak również dążyć do wykorzystania możliwie szerokiej gamy dostępnych środków, aby rozwijać się i utrzymać na rynku. Musi odznaczać się szeroko pojętą przedsiębiorczością. Do przejawów przedsiębiorczości można zaliczyć dążenie do pozyskania środków budżetowych i odpowiedniego ich zagospodarowania. Określa się je jako pomoc publiczną (*State Aid*). Mogą stanowić ważne źródło przyszłej przewagi konkurencyjnej.

Natomiast ze strony „inwestora”, czyli podatników, których środkami dysponuje rząd, istotne jest dokonanie stosownej ewaluacji, która przyczyni się do możliwie najlepszego nakierowania środków, i uzyskanie najlepszych efektów za możliwie niską cenę.

---

\* e-mail: [michal.ginter@ue.poznan.pl](mailto:michal.ginter@ue.poznan.pl)

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie skali oraz tendencji związanych z udzielaniem pomocy publicznej w Unii Europejskiej na tle obciążeń podatkowych krajów należących do OECD, a także wskazanie istotnych barier związanych z pomiarem skuteczności udzielonej pomocy publicznej.

## **1. Skala i tendencje udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej na tle obciążeń podatkowych w krajach OECD**

Oczekiwania społeczeństwa wobec sektora publicznego rosną, a staje się to szczególnie widoczne w czasach recesji. Na skutek wad kapitalizmu wycofano się z bezkrytycznego podejścia do doktryny leseferyzmu<sup>1</sup>, która jeszcze sto lat temu była dominująca. Współcześnie oczekiwania stawiane przed rządem uległy rozszerzeniu i obligują do zaspokajania liczniejszych potrzeb obywateli. Wywiązanie się ze stawianych zadań wymaga odnalezienia odpowiedniego źródła finansowania. Warunkiem udzielenia pomocy publicznej są wpływy do budżetu zależne od obciążeń podatkowych obywateli. Zaprezentowano to w tabeli 1. Niemal wszystkie kraje, których wartość obciążenia podatkowego (liczona jako procent PKB) była wyższa niż średnia OECD, należały do Unii Europejskiej, wyjątek stanowiła Islandia z wynikiem 37,2%. Najwyższy poziom obciążeń (powyżej 44%) odnotowano w Danii, Belgii, Francji, we Włoszech i Szwecji oraz Finlandii (wszystkie kraje są członkami UE). Polska natomiast z wynikiem 32,3% plasuje się na 23 pozycji<sup>2</sup> i jest to wartość niższa od średniej wartości dla krajów OECD. Niższe obciążenia odnotowano (wśród członków UE będących członkami OECD) tylko w Słowacji (28,5%) i Irlandii (28,3%). Dla kontrastu w USA, gdzie – jak piszą Paul A. Samuelson i William D. Nordhause – system gospodarczy w XIX wieku był najbliższy czystemu leseferyzmowi<sup>3</sup>, wspomniany wskaźnik kształtuje się na poziomie 24,3% (33 miejsce i należy do jednych z najniższych). Niemal we wszystkich wspomnianych krajach obciążenia ulegały wzrostowi w odniesieniu do roku poprzedniego, wyjątek stanowiła Norwegia, tu nastąpił spadek obciążeń o 0,3 punktu procentowego.

<sup>1</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhause, *Ekonomia*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2012, s. 40.

<sup>2</sup> Kolejność państw należących do OECD została ustalona na podstawie wartości całkowitego obciążenia podatkowego wyrażonego jako % PKB dla 2012 r. (w przypadku braku danych dla danego kraju dla 2012 r. wykorzystano dane z 2011 r.).

<sup>3</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhause, *Ekonomia...*, s. 309.

Tabela 1

Całkowite obciążenia podatkowe przedstawione jako procent PKB danego państwa

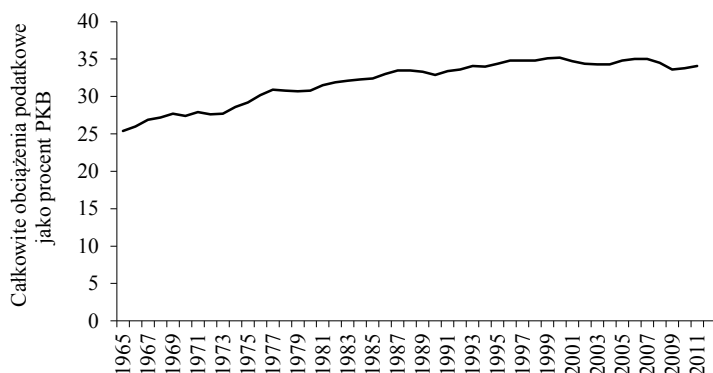
Lp.	Państwo	2010	2011	2012	Zmiana w punktach procentowych z roku 2011 na 2012
1	Dania	47,4	47,7	48,0	0,3
2	Belgia	43,5	44,1	45,3	1,2
3	Francja	42,9	44,1	45,3	1,2
4	Włochy	43,0	43,0	44,4	1,4
5	Szwecja	45,4	44,2	44,3	0,1
6	Finlandia	42,5	43,7	44,1	0,4
7	Austria	42,2	42,3	43,2	0,9
8	Norwegia	42,6	42,5	42,2	-0,3
...	...	...	...	...	...
17	Średnia wartość OECD	33,8	34,1	34,1*	b.d.**
...	...	...	...	...	...
23	Polska	31,7	32,3	32,3*	0,0
...	...	...	...	...	...
32	Australia	25,6	26,5	26,5	0,0
33	USA	23,8	24,0	24,3	0,3
34	Chile	19,5	21,2	20,8	-0,4
35	Meksyk	18,9	19,7	19,7	0,0

\* b.d. dla 2012, dane umieszczone w polu odnoszą się do 2011 roku.

\*\* b.d. dla 2012 uniemożliwia określenie wartości zmiany z roku 2011 na 2012, zmiana w okresie poprzednim wynosiła +0,5 punktu procentowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, Revenue Statistics – Comparative tables, <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> [dostęp 26.09.2014].

Na rysunku 1 przedstawiono zmiany całkowitego obciążenia podatkowego (przedstawionego jako procent PKB) dla wszystkich członków OECD. Na podstawie danych statystycznych można zaobserwować tendencję do wzrostu obciążeń w latach 1965–2000. Następne lata to okresy wzrostów (2005–2007, 2010–2011) oraz spadków (2001–2004, 2008–2009) całkowitych obciążeń podatkowych. W 2011 roku średnia wartość dla OECD wynosiła 34,1% i była niższa o 1,1 punktu procentowego w stosunku do poziomu z 2000 roku.



Rysunek 1. Średnia wartość całkowitego obciążenia podatkowego (jako procent PKB) dla krajów OECD w latach 1965–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD Revenue Statistics – Comparative tables, <http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=REV> [dostęp 26.09.2014].

Jednym z narzędzi wykorzystywanych do realizacji zadań stawianych przed poszczególnymi rządami jest stosunkowo silnie rozwinięty w krajach Unii Europejskiej i jednocześnie kontrowersyjny w świetle artykułu 107 TWE (dawny art. 87) system pomocy publicznej<sup>4</sup>. Jest to instytucja stosowana obecnie w sposób powszechny przez państwa członkowskie, równocześnie wymagająca znalezienia źródła finansowania.

Pomoc publiczna w Unii Europejskiej co do zasady jest zabroniona, jednak jak podkreśla Piotr Marquardt, wsparcie rynku z budżetu państw członkowskich jest obecnie na tyle duże, że należy mówić raczej o prowadzeniu nadzoru nad udzielaniem pomocy niż kontroli przestrzegania zakazu jej przyznawania<sup>5</sup>.

Oprócz wyjątków od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej, które zostały wymienione w TWE (Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską), Komisja Europejska ma prawo do uznania przyznawanych środków pomocowych przez dane państwo za zgodne z TWE.

Pomoc publiczna o dowolnym charakterze i przeznaczeniu może wywoływać nie tylko pozytywne, lecz także negatywne skutki w sferze realnej

<sup>4</sup> P. Kubera, *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, w: *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 168, 2013, s. 96.

<sup>5</sup> P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 60.



gospodarki. W związku z tym pojawia się wiele opinii głoszących potrzebę ograniczenia wydatków związanych z jej udzielaniem oraz skuteczniejsze wykorzystanie pozostałych środków. Takie opinie wynikają zarówno z potrzeby redukcji deficytu budżetowego poszczególnych państw, jak i ze względu na upowszechniającą się opinię o braku efektywności stosowania wysokich proporcji pomocy publicznej, a nawet jej szkodliwości.

Postulaty dotyczące zmniejszenia udzielanej pomocy publicznej pojawiały się już w latach osiemdziesiątych XX wieku<sup>6</sup>, jednak bez wyraźnie określonego poziomu ich redukcji. Mimo to, jak wynika z danych Komisji Europejskiej (tabela 2), wartość udzielanej pomocy publicznej w krajach UE charakteryzowała się w latach 1992–2011 trendem malejącym, a jej największy spadek jako procent PKB miał miejsce w latach 1997–1999, gdy wartość uległa zmniejszeniu niemal o połowę wartości punktów procentowych z 1,1 do 0,6% GDP. Na przełomie 2006/2007 nastąpił spadek z 0,8 do 0,6%, natomiast w późniejszym okresie (2007–2011) wartość pomocy ustabilizowała się na poziomie 0,5–0,6% PKB.

Tabela 2

Całkowita wartość niekryzysowej pomocy publicznej<sup>7</sup> udzielonej w UE jako procent PKB w latach 1992–2011

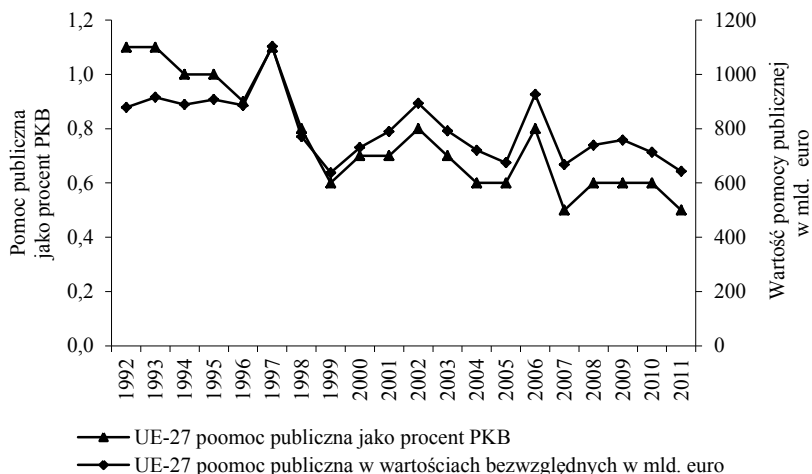
Lata	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU-27	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	1,1	0,8	0,6	0,7	0,7
Lata	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	0,8	0,7	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/stat\\_tables.html#III](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html#III) [dostęp 25.09.2014].

<sup>6</sup> Report from The Commission, State Aid Scoreboard, Brussels 2008, s. 4, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0751&rid=1> [dostęp 14.08.2014].

<sup>7</sup> Niekryzysowa pomoc publiczna obejmuje wydatki ponoszone przez państwa członkowskie, przeznaczone zarówno na cele horyzontalne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, jak i pomoc dedykowaną sektorom gospodarki, np. rolnictwo, rybołówstwo, sektor węglowy, transport, a także pomoc przeznaczoną na konkretny cel, np. na ratowanie i restrukturyzację, zamknięcie. Do niekryzysowej pomocy publicznej nie wlicza się dotacji dla kolei. Kryzysowa pomoc publiczna obejmuje pomoc dla sektora finansowego i została wprowadzona na skutek kryzysu finansowego, który wywołał zamieszanie na rynkach finansowych w 2008 r. Spowodowało to potrzebę ogromnej interwencji rządów europejskich w celu zmniejszenia negatywnych skutków. W latach 2008–2012 ogólna wielkość kryzysowej pomocy publicznej przekroczyła 4 bln euro. Źródło: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/financial\\_economic\\_crisis\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html), [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/non\\_crisis\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/non_crisis_en.html) [dostęp 14.10.2014].

Spadek poziomu pomocy publicznej wyrażonej jako udział procentowy w PKB nastąpił przy jednoczesnym spadku wartości bezwzględnych (zmiany przedstawiono na rysunku 2 oraz w tabeli 3). Zmiany te mogą wynikać nie tylko z polityki zaciskania pasa czy wysokich wydatków na pomoc o charakterze kryzysowym, lecz także z powodu spadku pozyskiwania pomocy publicznej ze strony przedsiębiorców, wywołanego między innymi niepewnością powstałą na skutek kryzysu finansowego oraz konfliktów zbrojnych na południe i wschód od granic Unii Europejskiej. Czy zatem polityka oszczędności została zrealizowana



Rysunek 2. Wartość udzielonej pomocy publicznej w mld euro w UE (prawa oś) oraz jej udział procentowy w PKB UE (lewa oś) w latach 1992–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/stat\\_tables.html#III](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html#III) [dostęp 25.09.2014].

Tabela 3

Wartość udzielonej pomocy publicznej w mld euro w UE w latach 1992–2011

Lata	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU-27	878,0	915,7	888,5	907,4	885,9	1102,9	770,9	637,3	730,9	789,5
Lata	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	893,7	792,0	720,4	674,6	926,3	667,2	739,2	758,3	713,3	643,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/stat\\_tables.html#III](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html#III) [dostęp 25.09.2014].

zgodnie z planem, czy jako pochodna innych zdarzeń? Trend, który rysuje się od 1992 roku, każe sądzić, że jest to przynajmniej w części zasługa długoletnich planów Unii Europejskiej.

Wydatki przeznaczone na pomoc publiczną w Unii Europejskiej uległy obniżeniu, jej wartość nominalna w 2011 roku była najniższa (za wyjątkiem 1999 roku) w całym okresie 1992–2011. Zmiany te jednak nie powodują zmniejszenia oczekiwań co do roli, jaką odgrywa współczesne państwo. Racjonalnym sposobem sprostania tej sytuacji wydaje się skuteczniejsze wykorzystanie zredukowanych środków. Jednak aby tego dokonać, należy podjąć działania, które zmierzają do ewaluacji skuteczności wydanych środków i wykorzystanie tej wiedzy w kolejnych perspektywach finansowych.

## 2. Bariery związane z oceną skuteczności wydatkowania środków pomocy publicznej

Podjmując się trudu analizy i oceny skuteczności udzielonej pomocy publicznej, wskazuje się na istnienie licznych barier, które dewaluują wartość ostatecznych wyników i wniosków. Ważne jest zaobserwowanie ich istnienia, a także podjęcie próby ich zdefiniowania. Niektóre trudności można przy odpowiednim dużym wysiłku zmniejszyć, a nawet wyeliminować, niestety, zniesienie pozostałych wymaga podjęcia działań odpowiednich instytucji państwowych. Na podstawie przeglądu literaturowego można dokonać klasyfikacji barier na trzy główne rodzaje:

1. Brak dostępu do szczegółowych danych.
2. Pomijanie etapu pomiaru realizacji przyjętych celów.
3. Niekonsekwentne stosowanie wdrażanych procedur.

Dostęp do danych dotyczących pomocy publicznej o odpowiednim stopniu szczegółowości należy do częściej podnoszonych zarzutów. Jarosław M. Nazarczuk podkreśla w artykułach dotyczących pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom w ramach SSE (Specjalnych Stref Ekonomicznych) że: „Zakres przeprowadzenia analizy jest warunkowany dostępnością danych, co w przypadku oceny efektywności pomocy publicznej jest zadaniem dodatkowo utrudnionym z uwagi na charakter potrzebnych informacji (dane podatkowe i finansowe)”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> J.M. Nazarczuk, *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, w: *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, red. R. Kisiel, W. Lizińska, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 113–128.

Dane tego pokroju są tak ważne, gdyż niezmiernie istotne jest określenie wielkości alokowanych nakładów i osiągniętych efektów<sup>9</sup>. Dane o charakterze bardziej szczegółowym (z głównym podziałem na przedsiębiorstwa, które otrzymały i nie otrzymały pomocy publicznej, oraz w ramach tych grup podział bardziej szczegółowy), które pozwoliłyby na rzetelniejszą i wiarygodniejszą ocenę wykorzystania konkretnych środków pomocowych.

Problemem związanym, chociaż nie bezpośrednio, jest niewiarygodność analiz przeprowadzonych na bazie ankiet kierowanych do beneficjentów pomocy (w szczególności prowadzonych przez organy państwowe). Do momentu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej badania były ograniczone do pomocy udzielanej na podstawie wybranych aktów prawnych, a dane, które odnosiły się do skuteczności i efektywności ekonomicznej pomocy publicznej, pozyskiwano w dużej mierze na podstawie ankiet, które odzwierciedlały subiektywną ocenę beneficjenta<sup>10</sup>. Dodatkowo z raportów UOKiK-u wynika, że wielu respondentów próbuje udzielać odpowiedzi, które mają w ich mniemaniu spełnić oczekiwania ankieterów, lecz takie intencjonalne działanie pozbawia wartości zebranych danych.

Kolejną poważną barierę stanowią, jak podkreśla Paulina Kubera<sup>11</sup>, krajowe przepisy prawa pomocy publicznej, które w sposób niedostateczny regulują kwestie związane z badaniami efektywności i skuteczności udzielanego wsparcia, brak bowiem stosownych metod oraz sposobów weryfikacji zamierzonych celów kierowanej pomocy publicznej. Brakuje zatem nie tylko szczegółowych danych, na podstawie których badacz mógłby opracować rekomendacje, lecz także wypracowanych narzędzi, które mogłyby posłużyć za pewien punkt wyjścia dla opracowań, a co ważniejsze – podstawę oceny skuteczności udzielonej pomocy publicznej. Taka ocena jest wskazana, aby działać zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej w sprawie ograniczania i lepszego nakierowania środków.

Z punktu widzenia pomocy publicznej ważny jest proces wdrażanego od siedmiu lat budżetu zadaniowego. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych budżet zadaniowy obejmuje wydatki objęte zarówno budżetem państwa, jak i budżetem środków europejskich (w tym omawianej pomocy publicznej). Budżet zadaniowy polega na podporządkowaniu alokacji środków publicznych

---

<sup>9</sup> B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe PTE 2011, nr 10, s. 223–236.

<sup>10</sup> P. Kubera, *Ocena skuteczności i efektywności...*, s. 99.

<sup>11</sup> Tamże, s. 96–110.

realizacji precyzyjnie wskazanych celów społecznych i gospodarczych przedstawionych w postaci zestawu zadań. Dla każdego z zadań precyzyjnie określa się:

- jednostkę odpowiedzialną za wykonanie zadania,
- termin wykonania – dla zadań o charakterze projektu,
- mierniki wykonania zadania i ich planowane wartości,
- nakłady przeznaczony na realizację zadania.

Jednym z najpoważniejszych błędów, który wskazał Wojciech Misiąg, jest pominięcie pomiaru stopnia realizacji przyjętych celów, czyli metod wyznaczania wartości mierników ujętych w budżecie zadaniowym: „W warunkach budżetowania zadaniowego nowego znaczenia nabierają także takie, często używane i nadużywane, terminy, jak «efektywność wykorzystania środków publicznych» czy «oszczędność» – mają one bowiem sens tylko wtedy, gdy poniesione wydatki możemy zestawić z efektami tych wydatków”<sup>12</sup>. Mimo że jednym z ważniejszych założeń budżetu zadaniowego (wdrażanego już od siedmiu lat) jest przygotowanie odpowiednich mierników służących ocenie wykonanych zadań, brakuje konsekwencji w ich wprowadzeniu. Można więc powiedzieć, że bariera wymieniona jako druga wynika w niektórych sytuacjach z trzeciej.

Jak zauważa Piotr Marquardt, wśród dużej części środowiska naukowego występuje nieproporcjonalnie wysoki stopień zainteresowania problematyką prawa wspólnotowego, jednak bez szczególnego zainteresowania całością doktryny pomocy publicznej. Ma to konsekwencje w postaci poważnej luki w literaturze przedmiotu, a w szczególności tej związanej z pomocą publiczną udzielaną sektorowi MŚP w Polsce<sup>13</sup>. Luka, o której wspomina Marquardt, nie jest bynajmniej spowodowana brakiem wykrycia problemu badawczego ani brakiem jego aktualności, wręcz przeciwnie. Takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się raczej w barierach w dostępie do odpowiednich danych i mierników, które mogłyby doprowadzić do opracowania wiarygodnych rekomendacji.

## Podsumowanie

Komisja Europejska porusza kwestię trudności oszacowania zarówno pozytywnego wpływu pomocy publicznej, jak i kosztów niejawnych, np. kosztów opodatkowania i redystrybucji. Trudno również z pozycji KE ustalić, czy dana

<sup>12</sup> W. Misiąg, *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, w: *Budżet zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer, Studia BAS 2013, nr 1 (33), s. 85–102.

<sup>13</sup> P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 13.

nieprawidłowość rynku powinna zostać korygowana udzieleniem wsparcia poprzez stosowną pomoc publiczną, stąd apel komisarzy do członków UE o ich większe zaangażowanie w weryfikacji tych wątpliwości oraz aktywny udział w dokonywaniu stosownych pomiarów i ocen. Wynika to między innymi z faktu, że państwa członkowskie mają dostęp do bardziej relewantnych danych oraz lepszą znajomość specyfiki rynku<sup>14</sup>.

Dostrzega się jednak istnienie licznych barier w zakresie pomocy publicznej, utrudniających przeprowadzenie rzetelnych badań i wyciągnięcie na ich podstawie wniosków i rekomendacji. Udzielanie wsparcia ze środków budżetowych w sposób skuteczny stanowi aktualny problem, a weryfikacja oddziaływania na gospodarkę konkretnych sposobów jej nakierowania wymaga dalszych badań pod kątem uzyskiwanych pozytywnych i negatywnych efektów.

Aby to jednak stało się możliwe, konieczne jest nieograniczone udostępnienie danych o pomocy publicznej, łącznie z danymi odnoszącymi się do poszczególnych jej beneficjentów. Konieczne jest również podjęcie prac nad opracowaniem narzędzi i metod oceny skuteczności wykorzystania środków publicznych. Bez spełnienia tych warunków można jedynie mówić o przypadkowych związkach pomiędzy wielkością udzielanej pomocy publicznej a ocenianymi zjawiskami.

## Literatura

- Buelens C., Garnier G., Meiklejohn R., Johnson M., *The economic analysis of state aid: Some open questions*, „The European Economy – Economic Papers” 2007, nr 286.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe PTE 2011, nr 10.
- Gałązka K., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*, Warszawa 2012.
- Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, maj 2008.
- Kubera P., *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, w: *Studia Ekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 168, Katowice 2013.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, LexisNexis, Warszawa 2007.

---

<sup>14</sup> C. Buelens, G. Garnier, R. Meiklejohn, M. Johnson, *The economic analysis of state aid: Some open questions*, Brussels 2007, s. 8.

- Misiąg W., *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, w: *Budżet zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer, Studia BAS 2013, nr 1 (33).
- Narloch Ł., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw – czy warto jej udzielać?*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 1 (11).
- Nazarczuk J.M., *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, w: *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, red. R. Kisiel, W. Lizińska, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012.
- Report from The Commission, State Aid Scoreboard, Brussels 2008.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2012.

### **Źródła internetowe**

- [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL).
- [www.jeremie.com.pl/wielkopolskie/dla-kogo](http://www.jeremie.com.pl/wielkopolskie/dla-kogo).
- [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014\\_leaflet\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf).
- [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0751&rid=1](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0751&rid=1).
- State Aid Action Plan, [www.europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/eu2020/growth\\_and\\_jobs/126115\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/126115_en.htm).

## **CHALLENGES RELATED TO MEASURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC AID PROVIDED**

### **Summary**

In the article, basic information on public aid provided in the European Union was presented together with an analysis of processes related to its provision in connection with taxation burdens of countries belonging to OECD. The article also points out to significant limitations related to the measuring of the efficiency of public aid provided.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** public aid, taxes





**Piotr Sukienniczak\***

Uniwersytet Szczeciński

**FIKCJA DORĘCZENIA A OBOWIĄZEK ZACHOWANIA TERMINÓW  
MAKSYMALNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM****Streszczenie**

W artykule analizowano istotne problemy związane z realizacją obowiązku zachowania terminów maksymalnych w postępowaniu administracyjnym. Podstawowe znaczenie dla poruszanego tu problemu ma tzw. fikcja doręczenia pozwalająca na prowadzenie postępowania mimo przeszkód w skorzystaniu z doręczenia właściwego lub zastępczego. Interesującym przejawem tej instytucji jest możliwość złożenia pisma na okres 14 dni w urzędzie pocztowym lub urzędzie gminy, a adresat jest o tym powiadamiany dwukrotnie informacją pozostawioną w skrzynce oddawczej, a gdy nie jest to możliwe, informację pozostawia się na drzwiach mieszkania, w miejscu pracy, w nieruchomości, której dotyczy postępowanie.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, terminy załatwienia spraw, doręczenia, bezczynność organów administracyjnych

**Wprowadzenie**

Istota postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego polega na tym, że właściwy organ administracji publicznej, realizując przypisaną mu normę kompetencyjną, wydaje rozstrzygnięcie w drodze subsumpcji właściwych norm prawa administracyjnego materialnego i ustalonego w granicach tego postępowania stanu faktycznego badanej sprawy. Rozstrzygnięcie przybiera postać decyzji

---

\* e-mail: p.sukienniczak@gmail.com

kończącej to postępowanie, skierowanej do podmiotu zewnętrznego (względnie podmiotów zewnętrznych), regulując tym samym ich sferę praw i obowiązków. Podmioty te w postępowaniu administracyjnym wstępują w stosunek administracyjnoprawny materialny na prawach strony. Jak trafnie dostrzega Zbigniew R. Kmieciak, decyzja administracyjna jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego<sup>1</sup>.

Istotne z punktu widzenia dalszych rozważań jest podkreślenie, że strona zajmuje kluczową pozycję w postępowaniu administracyjnym, ponieważ mając na względzie wskazany wyżej cel tego postępowania, należy podkreślić, że nie może się ono toczyć bez udziału strony, której rozstrzygnięcie (decyzja) dotyczy<sup>2</sup>. Szczególnie doniosłe znaczenie dla dalszych refleksji mają także niektóre zasady<sup>3</sup> postępowania administracyjnego. Pierwszoplanową funkcję pełnią dwie naczelnne zasady wyrażone w art. 6 i 7 k.p.a.<sup>4</sup>: zasada praworządności i zasada prawdy obiektywnej. Pierwsza z nich, zwerbalizowana w art. 6 k.p.a., stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa<sup>5</sup>. Pamiętać więc należy, że czynności organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym są zasadniczo władcze, jednostronne, co oznacza, że ich adresaci mają prawny obowiązek podporządkowania się im. Za istotny element tak rozumianej władczości uznaje się domniemanie ważności (legalności) działań (czynności) organu administracyjnego. Wprawdzie element ten jest szczególnie eksponowany w odniesieniu do aktu administracyjnego, jednak nie może być

---

<sup>1</sup> Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 52.

<sup>2</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 85.

<sup>3</sup> W doktrynie dostrzec można swoistą prawidłowość (wyróżnienie) w postaci *adiectivum* (zastosowanej formy przymiotnikowej): „naczelna zasada”, „podstawowa zasada”, „ogólna zasada”, która wydaje się kształtować odmienne, ale zarazem ciekawe aspekty nadrzędności zasady prawdy obiektywnej w stosunku do innych norm postępowania administracyjnego. W takim ujęciu przymiotnik „naczelna” dotyczyłby odniesień rozważanej zasady do celu postępowania administracyjnego, „podstawowa” nawiązywałby do jej relacji z innymi zasadami postępowania administracyjnego, natomiast poprzez przymiotnik „ogólna” odnosiłby się do zakresu zastosowania zasady prawdy obiektywnej. Szerzej na ten temat w: P. Sukienniczak: *Aspekty nadrzędności zasady prawdy obiektywnej w relacji do innych norm postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa NSA*, „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 4, s. 15–16.

<sup>4</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU 2013, poz. 267 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 1 sierpnia 1985, sygn. akt SAB/Gd 21/85 (niepublikowany), w: *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, red. R. Hauser, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995, s. 126.

ograniczany tylko do tego rodzaju przejawów działalności administracji<sup>6</sup>. Z kolei naczelną zasadą prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a., wiąże pozostałe zasady w pewien transparentny system zasad postępowania administracyjnego, gwarantujący osiągnięcie stanu prawdy obiektywnej (materialnej) wsparty uregulowaniami dotyczącymi ciężaru dowodowego, sposobów eliminowania znamion dowolności rozstrzygnięć administracyjnych oraz warunków harmonizowania interesu społecznego ze słusznym interesem strony. Spoglądając szerzej na istotę współzależności między zasadą prawdy obiektywnej a innymi uregulowaniami kodeksu postępowania administracyjnego, należy także dostrzec, że obok podstawowych zasad postępowania administracyjnego przebieg tego postępowania regulują przepisy o mniejszej doniosłości, niemające charakteru zasad prawa, choć będące wyrażeniami normatywnymi. Współkształtują one procedurę administracyjną w zakresie przeprowadzenia dowodu i stanowią rozwinięcie zasady nakazującej dążenie do osiągnięcia prawdy obiektywnej. Najczęściej przepisami tymi są: art. 75, art. 77 i art. 107 k.p.a.<sup>7</sup>

W kontekście przywołanych wyżej zasad docelowo (z uwagi na sedno omawianego zagadnienia) należy wskazać ogólną zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Zasada ta polega na tym, że organ administracji ma obowiązek zapewnić możliwość czynnego udziału strony w postępowaniu oraz wyrażenia swojego stanowiska wobec zebranego materiału dowodowego (art. 10 k.p.a.). Warto podkreślić, że czynny udział nie oznacza obowiązku aktywności strony w postępowaniu, ale jedynie obowiązek organu administracji umożliwienia jej skorzystania z przewidzianych prawem uprawnień. Podobnie rzecz się ma z możliwością wypowiedzenia się strony do zebranego materiału dowodowego, które jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem<sup>8</sup>. Oznacza to, że wyłącznie strona ma prawo zdecydować, czy będzie brała czynny lub bierny udział w postępowaniu administracyjnym. Rolą organu administracyjnego jest stworzenie takich warunków, które będą gwarantować stronie możliwość podejmowania czynności procesowych w toku postępowania administracyjnego, jednak organ nie może zmusić strony do podjęcia jakichkolwiek czynności, gdyż nie dysponuje

---

<sup>6</sup> G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Monografie przy art. 44 k.p.a., Lex/el., 2014, s. 10–11.

<sup>7</sup> P. Sukienniczak, *Zasada prawdy obiektywnej a inne zasady postępowania administracyjnego – w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” nr 1 (14), Rzeszów 2009, s. 76.

<sup>8</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 62.

w stosunku do niej odpowiednimi środkami przymusu. Ponadto zasada czynnego udziału strony w postępowaniu powinna być realizowana w każdym stadium postępowania, to jest od momentu jego wszczęcia do zakończenia<sup>9</sup> i przejawia się w licznych przepisach k.p.a., nakładających obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, przyznających stronie prawo dostępu do akt sprawy, prawo zgłaszania dowodów, prawo zadawania pytań świadkom, biegłym, obowiązek zawiadomiania strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu, prawo strony do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, prawo do zaskarżania postanowień i decyzji. Wszystkie te przepisy (rozsiane niemal po całym k.p.a.) zapewniają stronie możliwość aktywnego udziału w postępowaniu<sup>10</sup>.

## 1. Relacje administracja publiczna – obywatel

Jak dostrzegają Grzegorz Łaszczyca i Andrzej Matan<sup>11</sup>, utrwalanie systemu demokratycznego oraz zasady państwa prawnego związane są ze zmianami relacji państwo–obywatel, w tym również stosunków, jakie łączą administrację publiczną z podmiotami niepozostającymi wobec niej w układzie podporządkowania. Dąży się do osiągnięcia takiego stanu, w którym granice ingerencji administracji w sferę praw i wolności obywatelskich ściśle wyznaczają normy prawa powszechnie obowiązującego, a podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym przebiega wedle precyzyjnie określonych reguł proceduralnych. Nowego znaczenia ich zdaniem zaczynają nabierać między innymi procesowe czynności materialnotechniczne (wezwania, protokoły, doręczenia). Są to czynności o dużej doniosłości prawnej, ponieważ będąc czynnościami faktycznymi, powodują powstanie określonych skutków prawnych. Skupiając uwagę na tych trzech, za szczególnie trafną należy uznać konkluzję, że pozornie doręczenie jest czynnością tak prostą i zrozumiałą, iż ujmowanie jej w normy prawne jest zbędną kazuistyką, obciążającą niepotrzebnie przepisy prawne. Takie zapatrywanie byłoby jednak powierzchownym ustosunkowaniem się do istotnej i doniosłej w skutkach części postępowania administracyjnego. Wyodrębnienie tego zagadnienia w osobnym rozdziale kodeksu uzasadnione jest rozległością skutków prawnych tej czynności. Prawidłowe doręczenie adresatom pism urzędowych, zawierających oświadczenia

<sup>9</sup> *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 115–116.

<sup>10</sup> *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 30.

<sup>11</sup> G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym...*, s. 2.

organów państwowych, wiąże się integralnie z domniemaniem przyjęcia ich do wiadomości przez zainteresowanych. To z kolei warunkuje powstanie skutków prawnych, jakie mają nastąpić w wyniku wydanych decyzji. Najogólniej można zatem powiedzieć, że od zgodnego z prawem wykonania tej czynności zależy niejednokrotnie prawidłowość całego postępowania administracyjnego, a co się z tym wiąże – prawidłowość w ukształtowaniu treści stosunku materialnoprawnego<sup>12</sup>.

Przepisy o doręczeniach urzeczywistniają także zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz gwarantują od technicznej strony realizację zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.), zasady praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), a także zasady pisemności wyrażonej w art. 14 k.p.a. Należy także wyeksponować, że normy regulujące instytucję doręczenia mają na celu zapewnienie ochrony jednostce przed nadużyciami ze strony administracji, a negatywne skutki związane z nieprawidłową realizacją obowiązków doręczeń obciążają organ<sup>13</sup>. Trzeba podkreślić, że przepis art. 40 k.p.a. nie dopuszcza żadnych wyjątków, obarczając organy administracyjne obowiązkiem doręczania wszystkich pism procesowych<sup>14</sup>. Ponadto przepis art. 42 reguluje doręczanie pism adresatom, którymi są osoby fizyczne, a zatem nie tylko strony będące osobami fizycznymi, lecz także np. świadkowie czy biegli<sup>15</sup>.

Mimo że doręczenie stanowi czynność procesową dużej doniosłości, przepisy normują tę kwestię, nie odnosząc się wcale do zagadnienia dotarcia treści pisma do adresata. Dla biegu postępowania nie ma znaczenia, czy adresat zapoznał się z treścią pisma i kiedy to zrobił. Znaczenie procesowe ma tylko sam fakt doręczenia i jego potwierdzenia, z nim są związane skutki procesowe. Z tego też względu można wyróżnić doręczenie właściwe (zwykłe, które stosuje się do osób fizycznych, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, oraz doręczenie zastępcze, które można obecnie zastosować także do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Doręczenie właściwe ma miejsce wtedy, gdy pismo doręcza się adresatowi do jego rąk, korzystając z usług pocztowych, pracowników organu administracyjnego lub innych osób lub organów do tego upoważnionych.

<sup>12</sup> Tamże, s. 4.

<sup>13</sup> *Postępowanie administracyjne...*, red. T. Woś.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 4 kwietnia 2012, sygn. akt II OSK 98/11, LEX nr 1219180.

<sup>15</sup> A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 42 Kodeksu postępowania administracyjnego, stan prawny na 11.05.2014*, Lex/el. 2014.

Doręczenie zastępcze z kolei polega na oddaniu pisma osobie, która przyjmuje na siebie zobowiązanie doręczenia pisma adresatowi. Tymi osobami mogą być: pełnoletni domownik, sąsiad lub dozorca domu. O doręczeniu zastępczym należy powiadomić adresata poprzez zawiadomienie zostawione w pocztowej skrzynce oddawczej, a gdy nie jest to możliwe – w drzwiach mieszkania (art. 43 k.p.a.).

## 2. Fikcja doręczenia w postępowaniu administracyjnym

Kapitałne jednak znaczenie dla poruszanego tu problemu ma tzw. fikcja doręczenia pozwalająca na prowadzenie postępowania mimo przeszkód w skorzystaniu z doręczenia właściwego lub zastępczego. Interesującym przejawem tej instytucji jest możliwość złożenia pisma na okres 14 dni w urzędzie pocztowym lub urzędzie gminy, a adresat jest o tym powiadamiany dwukrotnie informacją pozostawioną w skrzynce oddawczej, a gdy nie jest to możliwe, informację pozostawia się na drzwiach mieszkania, w miejscu pracy, w nieruchomości, której dotyczy postępowanie. Po upływie 14 dni pismo uznaje się za doręczone (art. 44 § 4 k.p.a.)<sup>16</sup>.

Przesłanką zastosowania komentowanego przepisu jest „niemożność doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43”. Niemożność ta obejmuje sytuacje, w których adresatowi będącemu osobą fizyczną nie doręczono pisma w żadnym z miejsc przewidzianych w art. 42 lub też nie doręczono pisma żadnej z osób wymienionych w art. 43. Należy przyjąć, że niemożność doręczenia w sposób wskazany w art. 42 dotyczy przypadków, w których podmiot doręczający nie zastał adresata pisma (adresat był nieobecny w miejscach wymienionych w tym

---

<sup>16</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 181–183. W razie gdy adresat pisma nie podjął przesyłki w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w art. 44 § 1 k.p.a., doręczający jest obowiązany pozostawić powtórnie zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pisemnego zawiadomienia. Doręczający umieszcza powtórne zawiadomienie zgodnie z art. 44 § 2 k.p.a. Złożenie przez doręczającego pisma w jednym z miejsc wskazanych w art. 44 oraz umieszczenie zawiadomienia o złożeniu pisma w miejscu określonym w tym przepisie należy uważać za doręczenie dokonane z upływem ostatniego dnia okresu czternastu dni liczonego od następnego dnia od dnia złożenia pisma w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy. Domniemanie to może zostać obalone, gdy adresat udowodni, że mimo zastosowania zastępczej formy doręczenia pismo nie zostało mu doręczone z przyczyn od niego niezależnych. Do takich przyczyn można m.in. zaliczyć nieobecność z powodu choroby i spowodowaną tym niemożność odebrania przesyłki złożonej w urzędzie pocztowym. Obalenie domniemania o doręczeniu pisma rodzi prawo do przywrócenia stronie terminu do dokonania określonej czynności prawnej, zob. A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 42...*, s. 2–3.

przepisie). Niemożność doręczenia w sposób wskazany w art. 43 obejmuje zarówno sytuacje, w których doręczający nie zastał dorosłego domownika strony, jego sąsiada lub dozorca, jak i sytuacje, w których te osoby nie podjęły się oddania pisma adresatowi. Warunkiem zastosowania tego przepisu jest to, aby adresat pisma istotnie mieszkał pod wskazanym adresem, a jedynie nie jest możliwe doręczenie mu pisma w sposób przewidziany w przepisach art. 42 i 43<sup>17</sup>.

Za szczególnie trafną należy uważać uwagę Marka Wierzbowskiego sprowadzającą się do stwierdzenia, że doręczenie, będąc pozornie błahą czynnością materialnotecniczną, odgrywa znaczącą rolę w postępowaniu administracyjnym. Tenże autor dostrzega przy tym, że „wiele spraw nie może być efektywnie załatwionych na skutek niemożliwości doręczenia pisma, np. w związku z trudnościami w ustaleniu miejsca zamieszkania osoby, do której pismo jest kierowane”<sup>18</sup>. Tym samym koherentne można uczynić dwie płaszczyzny, jedna jest związana z problematyką doręczeń, a druga z terminowością załatwianych spraw. Patrząc przez ten pryzmat, za punkt wyjścia do dalszych rozważań można obrać jeden z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który odnosi kwestię terminowości do wagi praworządności i legalizmu działania administracji: „Zasada sformułowana w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw określonych w art. 35 i 36 k.p.a.”<sup>19</sup> Jak dostrzega Zbigniew Janowicz, źródłem tych uregulowań normatywnych są doświadczenia będące owocem niemal dwudziestoletniego obowiązywania k.p.a., zwerbalizowane w znaczeniu znowelizowanych w 1980 roku przepisów rozdziału 7 podejmujących próbę przyspieszenia tempa załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym<sup>20</sup>.

Przewidziane w art. 35 k.p.a. terminy załatwiania spraw są terminami maksymalnymi – chwilą wydania w danej instancji decyzji administracyjnej. Podstawową funkcją tych terminów jest dyscyplinowanie organów prowadzących to postępowanie, co ma ścisły związek także z wyrażoną w art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania, a także zasadą budzenia zaufania do władzy publicznej – art. 8 k.p.a.<sup>21</sup> Dla organów I instancji są wyznaczone trzy rodzaje terminów.

<sup>17</sup> A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 42...*, s. 1.

<sup>18</sup> *Postępowanie administracyjne...*, red. M. Wierzbowski, s. 67.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2011, sygn. akt I SAB/Wa 328/10, LEX nr 992175.

<sup>20</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 153–154.

<sup>21</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 110.

Pierwszy z nich określony mianem niezwłocznie, co oznacza „od ręki”. W tym terminie mają być załatwione sprawy niewymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego poza badaniem dokumentów dołączonych do podania, ewentualnie sprawdzenia rejestrów i innych dokumentów będących w posiadaniu organu. Drugi – miesięczny – dotyczy normalnego toku postępowania, to znaczy takiego, w którym niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie gabinetowej lub w formie rozprawy. Wreszcie – dwumiesięczny, który ma zastosowanie w przypadku spraw o szczególnie skomplikowanym stanie prawnym lub faktycznym albo też takich, które mogą być rozpoznane w wyniku współdziałania z innymi organami administracji<sup>22</sup>.

Termin „bez zbędnej zwłoki” oznacza, że organ powinien prowadzić postępowanie bez nieuzasadnionego wstrzymywania i przewlekania czynności procesowych dokonywanych w toku postępowania, tak by zakończenie postępowania nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie, w tym zgodnym z zapisami k.p.a. bądź krótszym. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być załatwione na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie. Należy wyraźnie podkreślić, że niezwłocznemu załatwieniu podlegają nie tylko sprawy proste, lecz także sprawy zawiłe i skomplikowane, w których nie trzeba prowadzić postępowania wyjaśniającego. Sprawy wymagające takiego postępowania to te, których załatwienie wiąże się z koniecznością zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień, a w szczególności przeprowadzenia rozprawy. O szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy można natomiast mówić, gdy ma się do czynienia zarówno ze złożonym stanem faktycznym sprawy wymagającym przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, jak i zawiłym stanem prawnym, wymagającym starannej wykładni przepisów prawa<sup>23</sup>.

Niezałatwienie sprawy we właściwym terminie wywołuje więc stan niezgodności z prawem związany z pojęciem beczynności organu. Jak konkluduje Anna Krawiec<sup>24</sup>, o beczynności można mówić wtedy, gdy w terminie nie zostanie wydane rozstrzygnięcie administracyjne, jak również gdy organ bezpodstawnie pozostawia wniosek bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Zdaniem Zbigniewa R. Kmieciaka: „przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 111.

<sup>23</sup> *Postępowanie administracyjne...*, red. T. Woś, s. 237.

<sup>24</sup> Tamże, s. 239.



organ administracyjny w sposób nieuzasadniony «przedłuża» termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego<sup>25</sup>. Podobne stanowisko odzwierciedla doktryna kształtowana linią orzecznictwa sąwiodministracyjnego: „Przewlekłość obejmować będzie opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, a także przy nieuzasadnionym obiektywnie przedłużaniu terminu załatwienia sprawy<sup>26</sup> czy też „Gromadzenie materiału dowodowego po upływie terminów przewidzianych dla załatwiania spraw nie stanowi przesłanki usprawiedliwiającej beczynność organu, a podnoszone przez organ, istniejące jego zdaniem problemy z uzyskaniem informacji nie mogą zwalniać organu z obowiązku przestrzegania terminów określonych w k.p.a.”<sup>27</sup>

### 3. Termin załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej

W przekonaniu Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarny swoiste przedłużanie sprawy nie jest jedynym przypadkiem, kiedy organowi prowadzącemu postępowanie można postawić zarzut bezprawności zachowania. Obok czynności pozorujących prowadzenie postępowania taki zarzut można postawić wtedy, gdy organ nie załatwia sprawy niezwłocznie, mimo że jej załatwienie nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego albo jeżeli organ nie dotrzyma terminu jednego miesiąca, mimo że sprawa nie jest szczególnie skomplikowana<sup>28</sup>.

Wspomniani autorzy dostrzegają przy tym, że w praktyce czas na załatwienie przez organ sprawy może znacznie się wydłużyć. Związane jest to z treścią art. 35 §3 k.p.a., zgodnie z którym do terminów załatwiania spraw nie wlicza się okresów przewidzianych na dokonanie określonych czynności związanych z przekazaniem odwołania do II instancji, zawieszenia postępowania, a także opóźnień zawinionych przez stronę czy też przyczyn niezależnych od organu<sup>29</sup>.

Poruszane dotychczas zagadnienia wydają się oczywiste i uzasadnione z punktu widzenia prawodawcy zmierzającego do zdyscyplinowania czynności

<sup>25</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 113.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Opolu z 26 września 2013, sygn. akt II SAB/Op 23/13, LEX nr 1393376.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2010, sygn. akt IV SAB/Wa 41/10, LEX nr 675540.

<sup>28</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 113.

<sup>29</sup> Tamże, s. 111.

organu administracyjnego przy załatwieniu sprawy. Wskazane wyżej przepisy art. 35–38 k.p.a. stanowią właśnie taki instrument dyscyplinujący, rozpinając tym samym parasol ochronny nad obywatelami, chroniąc ich przed zjawiskiem bezczynności organów w materii rozstrzygnięć administracyjnych. Pewne wątpliwości mogą jednak wzbudzać refleksje dokonywane w płaszczyźnie domniemania doręczenia. O wadze i znaczeniu tej instytucji świadczyć może wypowiedź Sergiusza Szustera: „Unormowanie instytucji doręczenia zastępczego stwarzającego domniemanie doręczenia w ocenie Trybunału Konstytucyjnego powinno w pełni gwarantować realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W jej świetle odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej oznacza zapewnienie w pierwszej kolejności, iż adresat danego pisma będzie miał możliwość zapoznania się z jego treścią w sposób umożliwiający mu podjęcie stosownych środków prawnych, przy równoczesnej realizacji funkcji usprawniającej prowadzenie postępowania”<sup>30</sup>. Wypowiedź ta jest zbieżna z przywołanym tu wcześniej poglądem Hanny Krysiak-Molczyk głoszącej, że rolą organu administracyjnego jest stworzenie takich warunków, które będą gwarantować stronie możliwość podejmowania czynności procesowych w toku postępowania administracyjnego<sup>31</sup>.

Mając więc świadomość znaczenia tych działań dyscyplinujących i wychodząc naprzeciw oczekiwaniom z nimi związanymi, należy się liczyć, że bogactwo sytuacji życiowych, często nieprzewidywalnych zarówno dla samych stron postępowania administracyjnego, jak i dla pracowników administracji prowadzących postępowania wyjaśniające, nie pozwalają z góry przewidzieć nie tylko stopnia skomplikowania sprawy, lecz także formy doręczenia pism procesowych. Przy wszczęciu postępowania nigdy więc nie wiadomo, jaką postać obierze doręczenie, czy będzie to doręczenie zwykłe, zastępcze, czy być może dojdzie do fikcji doręczenia. Wątpliwości te z przyczyn oczywistych najmniej dotyczą strony w ujęciu czynnym (dotyczy osób, które wystąpiły z żądaniem wszczęcia postępowania), najwięcej natomiast niepewności rodzi się po stronie innych uczestników postępowania, takich jak strony w ujęciu biernym (dotyczy osób, które organ

---

<sup>30</sup> S. Szuster, *Komentarz do zmiany art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2005 r. Nr 78 poz. 682, Lex/el.*, 2014.

<sup>31</sup> *Postępowanie administracyjne...*, red. T. Woś, s. 115.

zawiadania o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie innej strony)<sup>32</sup>, świadków lub biegłych.

Nadto sytuację komplikują inne wymogi legalności działania administracji publicznej nakreślone w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, np. „Nie znajduje uzasadnienia ograniczenie czynności podmiotu doręczającego jedynie do «powtórnego pozostawienia zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia». Sądzić należy, że w przypadku niepodjęcia pisma w terminie siedmiu dni obowiązkiem podmiotu doręczającego jest w pierwszej kolejności wykonanie wszelkich czynności zmierzających do dokonania doręczenia właściwego (art. 42) lub zastępczego (art. 43). Dopiero gdy doręczenie w ten sposób jest niemożliwe, pozostawia się powtórne zawiadomienie<sup>33</sup>; „Przeszkody w terminowym załatwieniu sprawy nie zwalniają organu od podejmowania czynności procesowych, w szczególności stosowania obligatoryjnych instytucji procesowych przewidzianych w k.p.a.”<sup>34</sup>

Patrząc z tej perspektywy na problem terminowości załatwiania spraw, należy wziąć pod uwagę dwie istotne kwestie. Po pierwsze, postępowanie administracyjne wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, nawet w najprostszej, najmniej skomplikowanej postaci, musi zawierać pewne podstawowe elementy stanowiące warunek konieczny, bez których realizacji nie może być mowy o legalności działania danego organu administracji publicznej. Tymi elementami są z pewnością instytucje: wszczęcia postępowania, wezwania stron i świadków, zawiadomienia stron o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego i umożliwienie stronom wypowiedzenia się przed wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnego czy wreszcie doręczenie tego rozstrzygnięcia. Do tego można dodać także inne czynności, jak wezwanie biegłego czy zawiadomienie stron o terminach przesłuchania świadków lub biegłych. Po wtóre, będąc świadomym doniosłości instytucji doręczenia, należy przyjąć, że podczas realizacji każdej z wymienionych wyżej instytucji proceduralnych może dojść do fikcji doręczenia z uwagi na niemożność realizacji doręczenia w sposób zwykły lub zastępczy. Z uwagi na to zasadne wydaje się planowanie przez osobę

---

<sup>32</sup> Podziału stron na czynną i bierną dokonał Zbigniew R. Kmiecik w swojej książce: *Postępowanie administracyjne...*, s. 87.

<sup>33</sup> G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el., 2014.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 18 listopada 2010, sygn. akt II SAB/Łd 23/10, LEX nr 756256.

prowadzącą postępowanie administracyjne terminów poszczególnych czynności w postępowaniu wyjaśniającym tak, aby uwzględniały możliwość zaistnienia fikcji doręczenia. Oznacza to, że każda czynność dokonywana nawet w najmniej skomplikowanym postępowaniu wyjaśniającym powinna przewidywać termin jej realizacji wybiegający w granicach rozsądku ponad 14 dni od dnia sporządzenia i przygotowania pisma urzędowego do wysyłki, aby zapewnić w ten sposób wszystkim uczestnikom postępowania możliwość skutecznego zapoznania się z treścią skierowanej do nich korespondencji. W konsekwencji oznaczać to będzie przekroczenie terminów wskazanych w art. 35 k.p.a., które – jak podkreśla orzecznictwo sądownoadministracyjne poprzez użycie w art. 35 § 3 k.p.a. wyrażenia „nie później” – należy rozumieć, że określone w tym przepisie terminy trzeba traktować jako terminy maksymalne<sup>35</sup>. Same chociażby czynności wszczęcia postępowania, wezwania stron, świadków i zawiadomienia stron o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego w celu umożliwienia stronom wypowiedzenia się przed wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnego, a także doręczenie skuteczne tego rozstrzygnięcia przekroczą maksymalny termin jednego miesiąca przewidziany dla normalnego toku postępowania, to znaczy takiego, w którym niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie gabinetowej lub w formie rozprawy.

Stawiając w tym świetle problem terminowości załatwianych spraw, można za zbyt surowe w ocenie uznać stanowiska sądów administracyjnych wyrażających pogląd, że „Bezczynność organu istnieje zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, (...)”<sup>36</sup>; „Skarga na bezczynność organu administracji jest zasadna, jeżeli organ nie wydaje decyzji lub innego aktu w ustawowym terminie lub w sytuacji, gdy z różnych przyczyn w tym także przyczyn obiektywnych (niezależnych od tego organu) terminu tego nie jest w stanie dotrzymać (...)”<sup>37</sup>. Wydaje się więc, że ocena taka nie pozostawia szans organom administracji publicznej na uchylenie się od zarzutu bezczynności w sytuacji, kiedy organ ten dokłada jak najdalej idącą troski w przedmiocie prawidłowego doręczenia pism urzędowych uczestnikom postępowania (w szczególności stronom), mając na względzie zarówno wagę

---

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010, sygn. akt VII SA/Wa 931/10, LEX nr 760171.

<sup>36</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2010, sygn. akt II SAB/Wr 2/10, LEX nr 674733.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 29 grudnia 2010, sygn. akt II SAB/Kr 145/10, LEX nr 756087.

i znaczenie możliwych w przyszłości skutków prawnych, jak i zadośćuczynienie zasadom postępowania administracyjnego.

W rezultacie sposobem rozwiązania tego problemu mogłoby być wyraźne złagodzenie stanowiska doktryny zakreślanego linią orzecznictwa sądowno-administracyjnego, przyjmującego, że z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia jedynie wtedy, gdy „w ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia, jak też innego aktu lub też nie podjął stosownej czynności”<sup>38</sup>. „Przewlekłość obejmować będzie opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, a także przy nieuzasadnionym obiektywnie przedłużaniu terminu załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia”<sup>39</sup>.

W konsekwencji można postawić tezę, że przewlekłość postępowania powinny determinować takie czynniki, jak zaniechanie w postępowaniu podjęcia stosownych czynności lub podejmowanie czynności zbytecznych, nieracjonalnych, nieistotnych dla sprawy lub nieskutecznych. Idąc dalej, o przewlekłości będzie także świadczyć opieszalność, niesprawność, brak staranności, chaos i dezorganizacja przebiegu postępowania wywołujące niczym nieuzasadnione wydłużanie terminu załatwienia. Natomiast zarzut beczynności jedynie ze względu na uchybienie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, może sprawiać poczucie dychotomicznych relacji na styku trzech płaszczyzn instytucjonalnych: terminowości załatwiania spraw, domniemania doręczenia oraz realizacji w szczególności zasad praworządności, prawdy obiektywnej czy czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W rezultacie przy tak rygorystycznym podejściu bez trudu można uwikłać w zarzut beczynności każdy organ administracji publicznej, który planując przebieg sprawy, przewiduje możliwość konsekwencji wystąpienia fikcji doręczenia w odniesieniu do obligatoryjnych elementów każdego postępowania

<sup>38</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 kwietnia 2011, sygn. akt SAB/Wr 6/11, LEX nr 994286.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 26 października 2012, sygn. akt II OSK 1956/12, LEX nr 1233717.

administracyjnego. W tym świetle zasadne i szczególnie trafne wydaje się wyważenie z jednej strony terminów ustawowych, z drugiej – rozsądnych terminów uwzględniających przynajmniej możliwe do przewidzenia instytucje i procedury postępowania administracyjnego.

## Podsumowanie

Przyglądając się zagadnieniu terminowości załatwiania spraw, należy wziąć pod uwagę dwie istotne kwestie. Po pierwsze, postępowanie administracyjne wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, nawet w najmniej skomplikowanej postaci, musi zawierać pewne podstawowe elementy stanowiące warunek konieczny, bez których realizacji nie może być mowy o legalności działania danego organu administracji publicznej. Po wtóre, będąc świadomym doniosłości instytucji doręczenia, należy przyjąć, że w każdej ze wszczętych spraw może dojść do „fikcji doręczenia”. Ze względu na powyższe, zasadne wydaje się planowanie przez osobę prowadzącą postępowanie administracyjne terminów poszczególnych czynności w postępowaniu wyjaśniającym tak, aby uwzględniały one możliwość zaistnienia tej instytucji prawnej. Oznacza to, że każda czynność dokonywana nawet w najmniej skomplikowanym postępowaniu wyjaśniającym powinna przewidywać termin jej realizacji, by zapewnić w ten sposób wszystkim uczestnikom postępowania możliwość skutecznego zapoznania się z treścią skierowanej do nich korespondencji. W konsekwencji te z pozoru proste działania mogą przyczynić się do uwikłania organu administracji publicznej w zarzut bezczynności na gruncie maksymalnych terminów do załatwiania spraw.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., Piątek W., Sawczyn W., Skoczylas A., *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.

- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, red. R. Hauser, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995.
- Łaszczyca G., *Komentarz do art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el., 2014.
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Monografie przy art. 44 k.p.a., Lex/el., 2014.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Sukienniczak P., *Aspekty nadrzędności zasady prawdy obiektywnej w relacji do innych norm postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa NSA*, „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 4.
- Sukienniczak P., *Zasada prawdy obiektywnej a inne zasady postępowania administracyjnego – w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” nr 1 (14), Rzeszów 2009.
- Szuster S., *Komentarz do zmiany art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2005 r. Nr 78 poz. 682*, Lex/el., 2014.
- Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 42 Kodeksu postępowania administracyjnego, stan prawny na 11.05.2014*, Lex/el., 2014.

### **Orzeczenia sądownoadministracyjne**

- Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2010, sygn. akt II SAB/Wr 2/10, LEX nr 674733.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2010, sygn. akt IV SAB/Wa 41/10, LEX nr 675540.
- Wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010, sygn. akt VII SA/Wa 931/10, LEX nr 760171.
- Wyrok WSA w Łodzi z 18 listopada 2010, sygn. akt II SAB/Łd 23/10, LEX nr 756256.
- Wyrok WSA w Krakowie z 29 grudnia 2010, sygn. akt II SAB/Kr 145/10, LEX nr 756087.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2011, sygn. akt I SAB/Wa 328/10, LEX nr 992175.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 kwietnia 2011, sygn. akt SAB/Wr 6/11, LEX nr 994286.
- Wyrok NSA z 4 kwietnia 2012, sygn. akt II OSK 98/11, LEX nr 1219180.
- Wyrok NSA z 26 października 2012, sygn. akt II OSK 1956/12, LEX nr 1233717.
- Wyrok WSA w Opolu z 26 września 2013, sygn. akt II SAB/Op 23/13, LEX nr 1393376.

## **SERVICE BY DEFAULT AND OBLIGATION MAINTAIN MAXIMUM DEADLINES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

### **Summary**

In the article, important issues related to the implementation of the obligation maintain maximum deadlines in an administrative proceeding were presented. The key meaning for the issue has the so-called service by default which allow for a proceeding to be conducted even though some obstacles occurred during accomplishment of service or substituted service. An interesting display of such case is a possibility of submitting a document for a period of 14 days to a postal office or to a when it is not possible, by leaving into the door of the apartment, the workplace or the real estate being the subject of the given proceedings.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** administrative proceedings, deadlines of handling issues, deliveries, inactivity of administrative authorities



**Arkadiusz Ptak\***

Uniwersytet Szczeciński

**EWOLUCJA SYSTEMU WYBORCZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (1989–2011)****Streszczenie**

Jednym z istotniejszych elementów każdego systemu politycznego jest zbiór reguł określających charakter i przebieg rywalizacji wyborczej. Szczęólnego znaczenia nabierają niektóre elementy mające wpływ na kształt systemu wyborczego. Analiza tego zjawiska jest tym bardziej interesująca, kiedy dotyczy kraju, w którym dokonuje się proces demokratyzacji systemu politycznego i trwa poszukiwanie optymalnych rozwiązań. Doświadczenia polskie wskazują, jak trudne jest to zadanie. Pomimo tego udało się w Polsce stworzyć system wyborczy, który nie tylko spełnia wszystkie kryteria charakterystyczne dla systemów demokratycznych, lecz także ustabilizował i skonsolidował scenę partyjną. Występujące słabości polskiej demokracji, w tym niski stopień partycypacji wyborczej, należy upatrywać w innych czynnikach niż w podstawowych elementach systemu wyborczego.

**Słowa kluczowe:** system wyborczy, wybory, prawo wyborcze, ordynacja wyborcza, rywalizacja wyborcza

**Wprowadzenie**

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi definicjami terminu „system wyborczy”. W naukach prawnych system wyborczy określa się bardzo szeroko, to: „(...) zbiór norm prawnych ustanawiających prawo wyborcze obywateli oraz regulujących organizację i tryb przeprowadzania wyborów, a także

---

\* e-mail: arekp@pleszew.pl

wzajemne stosunki między deputowanymi a wyborcami”<sup>1</sup>. Z kolei w naukach politycznych system wyborczy obejmuje węższy zakres i jest nim: „(...) zbiór reguł określających charakter i przebieg procesu, w którym indywidualne preferencje obywateli zostają przekształcone w głosy, a następnie przetworzone w decyzje dotyczące wyboru reprezentantów – uczestników państwowego procesu decyzyjnego – piastujących funkcje w organach obieralnych”<sup>2</sup>.

Podjęta w artykule problematyka obejmuje politologiczne ujęcie systemu wyborczego, a w szczególności następujące elementy: 1) formułę wyborczą; 2) rozmiar i strukturę okręgu; 3) strukturę głosów<sup>3</sup>. Wskazane elementy systemu wyborczego są ze sobą ściśle związane, a bardzo często zmiana jednego elementu determinuje korektę drugiego.

Pierwszy element systemu wyborczego – formuła – przyjmuje przede wszystkim postać większościowej bądź proporcjonalnej. W formule większościowej mandat zdobywa kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów (większość względna bądź absolutna), a nazwiska kandydatów na liście wyborczej są umieszczone w porządku alfabetycznym. Z kolei w formule proporcjonalnej rozdziału mandatów dokonuje się pomiędzy poszczególne ugrupowania (komitety wyborcze) biorące udział w elekcji proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów. W pierwszej kolejności uwzględnia się liczbę głosów uzyskaną przez ugrupowanie (komitet wyborczy), a następnie przez poszczególnych kandydatów. O ich kolejności na liście decydują władze ugrupowania. Elementem charakterystycznym formuły proporcjonalnej jest stosowanie progów wyborczych (klauzuli zaporowej). Przyjęcie progów powoduje określenie, jaki odsetek głosów ważnych musi uzyskać komitet wyborczy, by mógł uczestniczyć w podziale mandatów.

W praktyce występują również systemy mieszane (pośrednie, quasi-proporcjonalne), łączące niektóre elementy systemu większościowego (np. wyeliminowanie list komitetów wyborczych) bądź proporcjonalnego (okręg wielomandatowy)<sup>4</sup>.

Z kolei rozmiar okręgu wyborczego sprowadza się do rozstrzygnięcia, ile mandatów jest rozdzielanych w okręgu wyborczym. W tym przypadku rozwiązanie może przybrać postać okręgu jednomandatowego oraz wielomandatowego.

<sup>1</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 43.

<sup>2</sup> *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 586.

<sup>3</sup> Szerzej zob. J. Haman, *Demokracje, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 71 i n.

<sup>4</sup> Często jednak system wyborczy, w którym są stosowane wielomandatowe okręgi, nazwiska kandydatów umieszczone na liście wyborczej alfabetycznie, a o wyborze decyduje liczba zdobytych głosów, określa się mianem większościowego (a nie systemem mieszanym).

Pierwsze z rozwiązań jest stosowane przy formule większościowej, drugie głównie przy proporcjonalnej.

Ostatni analizowany element systemu wyborczego wiąże się ze strukturą głosu, czyli na ilu kandydatów może jednocześnie oddać głos wyborca.

Zakres czasowy badań obejmuje lata 1989–2011. Dolna cezura czasowa rozpoczyna oczywiście proces transformacji systemowej, a przede wszystkim w tym roku odbyły się w części rywalizacyjne wybory do sejmu oraz w całości rywalizacyjne do senatu. Górna cezura czasowa to przyjęcie przez Sejm RP Kodeksu wyborczego – pierwszego aktu prawnego, który określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP, Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego oraz do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego i na wójtów (burmistrzów i prezydentów miast)<sup>5</sup>. Do 2011 roku osobne akty prawne regulowały systemy wyborcze poszczególnych elekcji.

Celem artykułu jest nie tylko analiza ewolucji systemu wyborczego, lecz także udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy system wyborczy, w zakresie objętym analizą, mógł mieć wpływ na wynik wyborczy poszczególnych elekcji?
2. Na ile wyniki wyborów oraz przebieg kadencji sejmu miały wpływ na dokonywane zmiany w systemie wyborczym?
3. Na ile partie polityczne wykorzystywały możliwość stanowienia prawa, by wpływać na wynik kolejnych elekcji?

W analizowanym okresie odbyło się osiem elekcji do sejmu i senatu (1989<sup>6</sup>, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011), pięć elekcji prezydenckich (1990<sup>7</sup>, 1995<sup>8</sup>, 2000, 2005<sup>9</sup>, 2010<sup>10</sup>), sześć elekcji do organów samorządu terytorialnego (1990, 1994, 1998, 2002<sup>11</sup>, 2006<sup>12</sup>, 2010<sup>13</sup>) oraz dwie elekcje do Parlamentu

---

<sup>5</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (DzU 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>6</sup> Elekcja z ponownym głosowaniem.

<sup>7</sup> Elekcja z ponownym głosowaniem.

<sup>8</sup> Elekcja z ponownym głosowaniem.

<sup>9</sup> Elekcja z ponownym głosowaniem.

<sup>10</sup> Elekcja z ponownym głosowaniem.

<sup>11</sup> W części gmin wybory na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z ponownym głosowaniem.

<sup>12</sup> W części gmin wybory na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z ponownym głosowaniem.

<sup>13</sup> W części gmin wybory na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z ponownym głosowaniem.

Europejskiego. Tak więc w bardzo krótkim okresie transformacji odbyło się aż 21 aktów wyborczych oraz dwa ogólnopolskie referenda. Wszystkie wybory, poza wspomnianymi już z 1989 roku, były w pełni rywalizacyjne i odpowiadały powszechnie obowiązującym standardom w systemach demokratycznych. Polska spełniła zatem podstawowe kryterium uznania danego systemu za demokratyczny, a mianowicie wybory były wolne, rywalizacyjne i cykliczne.

## 1. System wyborczy do sejmu i senatu

Przyjęte w 1989 roku rozwiązania<sup>14</sup> były efektem uzgodnień podczas obrad Okrągłego Stołu. Już sama nazwa pierwszej ordynacji „do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993” wskazywała na tymczasowość rozwiązań (okres kadencji). Nie była to jedyna osobliwość ordynacji z 1989 roku. Przede wszystkim Rada Państwa, która była wówczas formalnie kolegiальnym organem naczelnej władzy państwowej, ustaliła dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów przeznaczonych dla kandydatów członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, a także kandydatów członków Stowarzyszenia „PAX”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiego Związku Katolicko-Społeczny (art. 39). W sumie 65% mandatów przyznano ówczesnej stronie koalicyjno-rządowej. Tym samym zakładano, że bez względu na wynik wyborczy i poparcie społeczne dotychczasowy układ władzy nie straci wpływu na proces zapowiadanych przemian ustrojowych. Pozostałe 35% mandatów przeznaczono dla kandydatów bezpartyjnych (w każdym okręgu wyborczym przynajmniej jeden mandat) i to tylko w tych okręgach można było mówić o konkurencyjności wyborów. W tych okręgach kandydatów na posłów mogły zgłaszać organizacje oraz indywidualni kandydaci, którzy w swoim okręgu wyborczym zdołali zebrać co najmniej trzy tysiące podpisów. Oczywiście nie zdefiniowano kategorii „kandydat bezpartyjny”, choć logika ówczesnych przemian wskazywała, że formułę taką stworzono przede wszystkim dla kandydatów „Solidarności” (Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”).

Posłów wybierano z okręgów wyborczych (w każdym od dwóch do pięciu) oraz z tzw. listy krajowej. Zgłoszenie kandydatów następowało nie tylko ze wskazaniem okręgu wyborczego, lecz także samego mandatu, o który kandydat

<sup>14</sup> Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (DzU 1989, nr 19, poz. 102).

zamierzał rywalizować (oczywiście z wyłączeniem 65% mandatów, gdzie prawo takie przysługiwało wyłącznie partiom i stowarzyszeniom koalicyjno-rządowym). Także karty wyborcze były drukowane odrębnie dla każdego mandatu (art. 53).

Nazwiska kandydatów na posłów w okręgach wyborczych były umieszczone w kolejności alfabetycznej. Wyborcy przysługiwał tylko jeden głos, jednak przyjęto zupełnie inną metodę wyrażającą poparcie dla danego kandydata aniżeli stosowane w okresie późniejszym. Otóż na karcie do głosowania wyborca pozostawiał nieskresłone nazwisko kandydata, na którego głosuje. Pozostawienie na karcie do głosowania więcej niż jednego nieskresłonego nazwiska kandydata powodowało nieważność głosu (art. 65). Jako wybranych traktowano kandydatów, którzy w ramach mandatu otrzymali więcej niż połowę ważnych głosów. W przeciwnym razie przeprowadzano ponowne głosowanie w 14 dni po pierwszym głosowaniu (art. 78). Przyjęto więc większościową formułę wyborczą.

Zarówno ordynacja, jak i Uchwała Rady Państwa z 9 maja 1989 roku ustalająca wzory kart do głosowania nie przewidziała sytuacji, w której bezwzględnej liczby głosów nie uzyskają kandydaci umieszczeni na tzw. liście krajowej, i nie przewidziała potrzeby przeprowadzenia ponownego głosowania (a ponowne głosowanie miało miejsce).

Jednym z porozumień Okrągłego Stołu było utworzenie drugiej izby parlamentu – senatu. Wybory do senatu przeprowadzono przy zastosowaniu ordynacji wyborczej do sejmu, choć pewne rozwiązania dotyczyły wyłącznie senatu, co znalazło odzwierciedlenie w bardzo krótkiej, bo liczącej zaledwie 17 artykułów ordynacji „senackiej”<sup>15</sup>. Główne rozwiązania dotyczyły przede wszystkim przeprowadzenia w pełni rywalizacyjnych wyborów. Przyjęto również większościową formułę wyborczą, a okręgiem wyborczym było województwo, w którym wybierano dwóch senatorów. Wyjątek stanowiły województwa – stołeczne warszawskie i katowickie – w których wybierano trzech senatorów. W każdym okręgu wyborczym była jedna karta wyborcza, a nazwiska kandydatów umieszczone w kolejności alfabetycznej. Wyborca na karcie wyborczej pozostawiał nieskresłone nazwiska tych kandydatów, na których głosował (maksymalnie mógł zostawić nieskresłone dwa nazwiska kandydatów, a w województwach warszawskim i katowickim – trzy). Jako wybrani do senatu zostali dwaj (trzej) kandydaci z największą liczbą głosów, ale każdy z nich musiał otrzymać bezwzględną liczbę tych głosów. W przeciwnym wypadku przeprowadzano również wybory ponowne.

<sup>15</sup> Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1989, nr 19, poz. 103).

Polityczne konsekwencje czerwcowych wyborów wraz z innymi uwarunkowaniami, także międzynarodowymi, doprowadziły do sytuacji, w której podjęto prace nad nowymi rozwiązaniami określającymi system wyborczy. Bynajmniej nie chodziło wyłącznie o wyeliminowanie tych rozwiązań ordynacji z 1989 roku, które ograniczały konkurencyjność wyborów. Kadencję parlamentu skrócono, a nowe wybory przeprowadzono w 1991 roku.

Drugi akt prawny określający system wyborczy został przyjęty przez Sejm RP 28 czerwca 1991 roku<sup>16</sup>. W sposób istotny dokonano zmian w tych obszarach systemu wyborczego, które są przedmiotem analizy, a więc formuły wyborczej oraz wielkości okręgu. Przede wszystkim w wyborach do sejmu przyjęto proporcjonalną formułę wyborczą, która została już w 1990 roku zastosowana w wyborach do rad gmin w miejscowościach powyżej 40 tysięcy mieszkańców. Wprowadzono wielomandatowe okręgi wyborcze. Ustalono dolną granicę liczby wybieranych posłów na co najmniej siedmiu, rezygnując z ustalenia jej górnej granicy. Utworzono w skali kraju 37 okręgów wyborczych – największy w Warszawie oraz Katowicach, z których wybierano po siedemnastu posłów<sup>17</sup>.

Przy przekładaniu głosów na mandaty zastosowano metodę największych reszt z kwotą prostą (Hare’a–Niemeyera)<sup>18</sup>. Metoda Hare’a–Niemeyera niewątpliwie sprzyjała proporcjonalnemu podziałowi. Ponadto nie wprowadzono progów wyborczych, które dość często są stosowane przy formule proporcjonalnej. Nazwiska kandydatów na posłów były umieszczone na listach wyborczych, o kolejności kandydatów decydowały już same komitety wyborcze.

Wprowadzono również możliwość blokowania list kandydatów, czyli sumowania głosów oddanych w okręgu wyborczym na listy wyborcze jako podstawy łącznego uczestniczenia tych list w podziale kandydatów (art. 75)<sup>19</sup>.

Już na etapie zgłaszania list wyborczych pojawił się problem fragmentaryzacji sceny politycznej. Do udziału w wyborach zgłosiło się aż 111 ugrupowań,

---

<sup>16</sup> Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1991, nr 59, poz. 252).

<sup>17</sup> Zob. Załącznik „Wykaz okręgów wyborczych” do ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1991, nr 59, poz. 252).

<sup>18</sup> Przy ustalaniu liczby mandatów przypadających dla poszczególnych list okręgowych liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu na daną listę wyborczą mnożono przez liczbę posłów wybieranych w okręgu, a następnie tak uzyskany iloczyn dzielono przez liczbę oddanych głosów na wszystkie listy okręgowe. Otrzymany w ten sposób iloczyn oznaczał liczbę mandatów przypadających w okręgu danej okręgowej liście kandydatów.

<sup>19</sup> Z tej możliwości skorzystali np. Konfederacja Polski Niepodległej z Blokiem Ludowo-Chrześcijańskim, Polskim Związkiem Zachodnim i Polską Partią Ekologiczną – Zieloni oraz Porozumienie Obywatelskie Centrum z NSZZ „Solidarność”.

w tym 47 krajowych i 64 lokalnych. Zarejestrowano aż 27 ogólnopolskich list kandydatów na posłów, z czego 15 brało udział w podziale mandatów w ramach listy krajowej<sup>20</sup>.

Przyjęty system wyborczy w znacznej części doprowadził do fragmentaryzacji wybranego w 1991 roku Sejmu. Mandaty zdobyli przedstawiciele 24 komitetów wyborczych, w tym siedem uzyskało zaledwie po jednym mandacie. O skali fragmentaryzacji sejmu świadczy również wynik wyborczy zwycięzców wyborów – Unii Demokratycznej, która zdobyła ponad 12% głosów (zbliżony wynik miał Sojusz Lewicy Demokratycznej)<sup>21</sup>. Z drugiej jednak strony sporządzona przez Stanisława Gebethnera symulacja rozkładów mandatów, przy założeniu, że wprowadzono by pięcioprocentowy próg wyborczy w skali kraju, wykazała, że w podziale mandatów i tak uczestniczyłyby aż dziewięć komitetów wyborczych<sup>22</sup>.

W porównaniu z ordynacją wyborczą z 1989 roku zmieniła się lista podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów. W wyniku dalszej demokratyzacji systemu politycznego odstąpiono od wskazania konkretnych ugrupowań, gwarantując im określoną liczbę mandatów poselskich. Artykuł 63 wskazywał, że prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów przysługuje wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym komitety wyborcze. Wybory były więc w pełni konkurencyjne.

Wyborca cały czas dysponował tylko jednym głosem. Zmieniła się jednak sama technika głosowania. Wylimowano element skreślania nazwisk kandydatów na rzecz postawienia znaku „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata, którego popierał wyborca.

Nie zmieniono systemu wyborczego do senatu – wybierano nadal z wykorzystaniem formuły większościowej, a wyborca dysponował maksymalnie dwoma głosami (poza województwami warszawskim i katowickim).

W wyniku kryzysów rządowych, w znacznej części spowodowanych fragmentaryzacją parlamentu, ta kadencja Sejmu RP została skrócona. Tuż przed

---

<sup>20</sup> A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 171.

<sup>21</sup> Tamże, s. 172.

<sup>22</sup> S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany. Wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?*, w: *Wybory '91 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, J. Raciborski, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1992, s. 61.

rozwiązaniem przez Prezydenta Sejm uchwalił nową ordynację wyborczą<sup>23</sup>. Pozostawiono formułę proporcjonalną, ale nastąpiła istotna korekta systemu wyborczego. Przede wszystkim wprowadzono już progi wyborcze na poziomie kraju – 5% dla komitetów wyborczych, 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych oraz 7% uprawniających do udziału w podziale mandatów z tzw. listy krajowej, w ramach której wybierano 69 posłów (art. 3).

Zmieniono również metodę przekładania głosów na mandaty z największych reszt (Hare'a–Niemyera) na metodę dzielnikową (D'Hondta)<sup>24</sup>, a w ramach tzw. listy krajowej z wykorzystaniem innej metody dzielnikowej określanej w literaturze przedmiotu mianem zmodyfikowanej metody Sainte-Leguë<sup>25</sup>.

Zmniejszono również okręgi wyborcze, ustalając ich dolną i górną granicę – od trzech do siedemnastu. O ile w 1991 roku było 37 okręgów, o tyle w 1993 roku aż 52<sup>26</sup>.

Zmiany systemu wyborczego przedstawione powyżej, a więc zastosowanie progów wyborczych, zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty i zmniejszenie okręgów wyborczych wraz z fragmentaryzacją obozu postsolidarnościowego na etapie udziału w rywalizacji wyborczej, doprowadziły do sytuacji zgoła odmiennej od tej z 1991 roku. W sejmie zasiadło tylko sześć ugrupowań, które zdobyły zaledwie 50,86% głosów, a tworzące parlamentarną oraz rządową większość SLD i PSL, uzyskując w wyborach łącznie nieco ponad 35% głosów, zdobyły aż 66% mandatów. Porażkę wyborczą ponieśli ugrupowania prawicowe. Biorąc udział w wyborach samodzielnie, nie przekroczyły wymaganego pięcioprocentowego (8%) progu wyborczego (np. Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna” – 6,37%; NSZZ „Solidarność – 4,9%; Porozumienie Centrum – 4,42%;

---

<sup>23</sup> Ustawa z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1993, nr 45, poz. 205).

<sup>24</sup> Liczbę głosów oddanych na każdą z list komitetów wyborczych dzielono kolejno przez 1; 2; 3; 4 i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów dało się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosiła liczba mandatów do rozdzielenia między listy. Każdej z list komitetów wyborczych przyznawano tyle mandatów, ile spośród ustalonego szeregu ilorazów przypadają jej liczb kolejno największych.

<sup>25</sup> Liczbę głosów oddanych na każdą z list komitetów wyborczych dzielono kolejno przez 1,4; 3; 5; 7 i dalsze liczby nieparzyste, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów dało się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosiła liczba mandatów do rozdzielenia między listy. Każdej z list komitetów wyborczych przyznawano tyle mandatów, ile spośród ustalonego szeregu ilorazów przypadają jej liczb kolejno największych.

<sup>26</sup> Zob. Załącznik „Wykaz okręgów wyborczych” do ustawy z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.



Kongres Liberalno-Demokratyczny – 3,99%; Unia Polityki Realnej – 3,18%; Koalicja dla Rzeczypospolitej – 2,7%; PSL „Porozumienie Ludowe” – 2,37%<sup>27</sup>.

Na podstawie ordynacji z 1993 roku przeprowadzono jeszcze wybory w 1997 roku, które wygrały partie i ugrupowania postsolidarnościowe – Akcja Wyborcza Solidarność oraz Unia Wolności. Nie wystąpiła już sytuacja znaczących zniekształceń przy przeliczaniu głosów na mandaty. Pięć ugrupowań, które brały udział w podziale mandatów w sejmie, zdobyły w sumie 87,23% głosów.

Nie zmieniono zasad wyborów do Senatu RP – wybory nadal były większościowe, w województwach wybierano po dwóch senatorów i taką samą liczbą głosów dysponował wyborca. Wyjątek stanowiły województwa warszawskie oraz katowickie.

Proporcjonalną ordynację wyborczą do Sejmu RP usankcjonowano w Konstytucji RP<sup>28</sup>, która w artykule 96 stanowi: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Tym samym, z uwagi na szczególnie tryb wymagający zmiany konstytucji, rozstrzygnięto na długi czas kształt polskiego systemu wyborczego do sejmu w zakresie formuły wyborczej.

Kolejną ordynację wyborczą, tym razem wspólną dla sejmu i senatu, uchwalono w 2001 roku<sup>29</sup>. Nie zmieniono formuły wyborczej, która nadal była proporcjonalna, jednak zmianie uległ sposób przeliczania głosów na mandaty – z metody D’Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Leguë.

Zniesiono również tzw. listę krajową i wszyscy posłowie byli wybierani w okręgach wyborczych, ale zachowano progi wyborcze (5% dla komitetów wyborczych oraz 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych). Po raz kolejny zmieniono okręgi wyborcze, ustalając, że w okręgu wybiera się co najmniej siedmiu posłów, bez wyznaczania maksymalnej liczby (art. 136). Liczbę okręgów zmniejszono z 52 do 41. W największym okręgu wyborczym, z siedzibą w Warszawie, wybierano aż dziewiętnastu posłów.

Wskazane powyżej zmiany doprowadziły do zwiększenia proporcjonalności wyborów, co było w interesie ówczesnej większości parlamentarnej, której

---

<sup>27</sup> Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 19 września 1993 r. (MP 1993, nr 50, poz. 470).

<sup>28</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>29</sup> Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

sondaże przedwyborcze wskazywały na porażkę w najbliższej elekcji. Na uwagę zwraca fakt, że uchwalenie ordynacji w tym kształcie nastąpiło w roku wyborczym. Szacuje się, że bez zmiany ordynacji wyborczej koalicja SLD–UP uzyskałaby 245 mandatów, wobec 216 jakie zdobyła w wyborach<sup>30</sup>. Mając na względzie, że przy „starych” rozwiązaniach SLD–UP miałyby większość bezwzględną w sejmie, wprowadzenie zmian istotnie wpłynęło nie tylko na wynik wyborczy, lecz także być może również na proces tworzenia koalicji rządowej.

Po wygranych wyborach przez koalicję SLD–UP dokonano zmian w zakresie metody podziału mandatów, przywracając metodę D’Hondta<sup>31</sup>.

W takim kształcie systemu wyborczego przeprowadzono elekcje w 2005, 2007 oraz 2013 roku. Nie zmieniły się również zasady wyborów do Senatu RP.

Obowiązujący obecnie Kodeks wyborczy nie wnosi zasadniczych zmian w systemie wyborczym do sejmu. Wybory są proporcjonalne, obowiązują pięcio- i ośmioprocentowe progi wyborcze (art. 196), okręgi są wielomandatowe, wybiera się w nich co najmniej siedmiu posłów (art. 201), a przy podziale mandatów stosuje metodę D’Hondta (art. 232).

Zmieniły się jednak zasady wyboru senatorów. Wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze, wskazując jednocześnie, że okręg obejmuje część obszaru województwa i nie może naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do sejmu. Jedynie miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 tysięcy mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgów wyborczych (art. 260). Wyborca dysponuje tylko jednym głosem, nazwiska kandydatów na senatorów na karcie do głosowania są umieszczone w kolejności alfabetycznej. Za wybranego na senatora w danym okręgu wyborczym uważa się tego kandydata, który otrzymał najwięcej oddanych głosów ważnych. Natomiast jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, nie przeprowadza się ponownego głosowania. O pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej (art. 273).

---

<sup>30</sup> J. Raciborski, *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 400–401.

<sup>31</sup> Ustawa z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2002, nr 127.1089).

## 2. System wyborczy w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej

Efektorem porozumień przy Okrągłym Stole był również wybór 19 lipca 1989 roku przez Zgromadzenie Narodowe na urząd Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego. Przystąpiono również do uchwalenia aktu prawnego, wybierając rozwiązanie, w którym prezydenta wybierano w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim<sup>32</sup>. W obszarze objętym analizą, a mianowicie formuły wyborczej i struktury głosów, przyjęto dość czytelne rozwiązania, które przez cały czas nie podlegały zmianie. Prezydent RP jest wybierany w wyborach większościowych, nazwiska kandydatów są umieszczone na liście w kolejności alfabetycznej, a wyborca dysponuje tylko jednym głosem. Za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów (większość absolutna). W przeciwnym wypadku po upływie 14 dni przeprowadza się głosowanie ponowne z udziałem dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Pierwsze wybory przeprowadzone według tych zasad przeprowadzono już w 1990 roku na skutek rezygnacji z urzędu Wojciecha Jaruzelskiego. Kolejne elekcje prezydenckie odbywały się według podobnych zasad określonych w 1990 roku.

Przyjęty w Polsce model jest hybrydowy i dość rzadko występuje we współczesnych demokracjach. Z jednej strony nie przyjęto przecież ustroju prezydenckiego lub semiprezydenckiego charakterystycznego dla Stanów Zjednoczonych czy Francji, z bezpośrednio wybieranym prezydentem, z drugiej – zachowano system parlamentarno-gabinetowy, w którym głowa państwa jest wybierana przez parlament.

## 3. System wyborczy do Parlamentu Europejskiego

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło możliwość wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego. W wyborach tych Polska i pozostałe kraje członkowskie są zobligowane do stosowania części rozwiązań wspólnotowych. Przede wszystkim posłowie muszą być wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, tajnych oraz proporcjonalnych. Państwa członkowskie mogą ustanowić maksymalnie pięcioprocentowy próg wyborczy<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1990, nr 67, poz. 398).

<sup>33</sup> Zob. Decyzja Rady z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom.

Uzupełnieniem rozwiązań europejskich były zapisy ordynacji przyjętej przez Sejm RP w 2004 roku<sup>34</sup>. Utworzono trzynaście wielomandatowych okręgów wyborczych, w których każda z okręgowych list wyborczych może zawierać od pięciu do dziesięciu kandydatów. W siedmiu przypadkach okręg wyborczy pokrywa się z granicami administracyjnymi województwa. W skali kraju wybieranych jest pięćdziesięciu posłów. Więcej niż w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego mają tylko Niemcy, Francja, Włochy oraz Wielka Brytania. Tyle samo miejsc ma Hiszpania.

Podział mandatów odbywa się na poziomie krajowym. W pierwszym etapie Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie wyników ze wszystkich okręgów ustala, które komitety wyborcze są uprawnione do wzięcia udziału w podziale mandatów, w tym czy otrzymały w skali kraju 5% ważnie oddanych głosów. Podziału mandatów dokonuje się między komitety wyborcze z wykorzystaniem metody D'Hondta. Drugi etap podziału głosów na mandaty obejmuje ustalenie, w których okręgach (i ilu) komitet wyborczy uzyska mandaty. Dopiero w ostatniej fazie mandaty przyznaje się poszczególnym kandydatom.

Kodeks wyborczy nie wnosi w zakresie objętym analizą żadnych istotnych zmian.

#### **4. System wyborczy do organów samorządu terytorialnego**

Samorządowy system wyborczy jest z kilku względów wyjątkowy na tle przedstawionych wcześniej. Przede wszystkim najszybciej przeprowadzono w pełni rywalizacyjne wybory. Wszystkie dotychczasowe elekcje były cykliczne i odbywały się systematycznie co cztery lata. Samorządowy system wyborczy podlegał również największym zmianom i jest najbardziej zawiły i skomplikowany. Świadczy o tym chociażby fakt, że wyborca w dniu wyborów otrzymuje cztery karty do głosowania (poza miastami na prawach powiatu) do organów władzy publicznej, w których stosuje się różne formuły wyborcze.

Można wyróżnić kilka etapów kształtowania się samorządowego systemu wyborczego. W wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego to okresy: 1990–1998, 1998–2010 oraz po 2010 roku. Z kolei gdy analizuje się jedynie organ wykonawczy samorządu gminnego, wyraźną cezurę czasową stanowi 2002 rok.

---

<sup>34</sup> Ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (DzU 2004, nr 25, poz. 219).

Pierwszym aktem prawnym określającym zasady i tryb przeprowadzania wyborów samorządowych była Ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>35</sup>. W momencie jej tworzenia w 1990 roku trwała dyskusja, jaki charakter ma mieć formuła wyborcza. Proponowano trzy rozwiązania: przeprowadzenie wyborów na podstawie jednolitej zasady większościowej, na podstawie jednolitej zasady proporcjonalnej lub przy zastosowaniu systemu mieszanego<sup>36</sup>. Zdecydowano się jednak na zróżnicowanie gmin i w zależności od wielkości jednostki zastosowano system większościowy lub proporcjonalny. Wybory większościowe przeprowadzano w gminach do 40 tysięcy mieszkańców. Okręgi były jednomandatowe, a mandat zdobywał kandydat, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów. Na kartach wyborczych nazwiska kandydatów były umieszczone w porządku alfabetycznym. W gminach tych utworzono tyle okręgów, ilu wybierano radnych, tj. w 1990 roku – 47 254, a w 1994 roku – 46 569. W gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców wybory przeprowadzano na podstawie formuły proporcjonalnej przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Leguë. W okręgu wyborczym wybierano od pięciu do dziesięciu radnych. Wyborca dysponował tylko jednym głosem.

Drugi etap w samorządowym systemie wyborczym rozpoczął się w 1998 roku. W wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej kraju nastąpiła dalsza decentralizacja władzy. Przeprowadzona reforma wymusiła podjęcie prac oraz przyjęcie nowego aktu prawnego uwzględniającego fakt, że polskie społeczeństwo otrzymało prawo do wyboru swoich przedstawicieli w kolejnych organach stanowiących samorządu – rady powiatu i sejmiku województw. Ustawę przyjęto 16 lipca 1998 roku<sup>37</sup>.

W nowej ordynacji dokonano zmian również w stosunku do samorządu gminnego, gdzie w wyborach do rad wybory większościowe odbywały się już w gminach do 20 tysięcy mieszkańców. Jednocześnie odstąpiono tu od podziału gminy wyłącznie na jednomandatowe okręgi. Wprowadzono okręgi wielomandatowe, w których wybierano od jednego do pięciu radnych. Zmieniła się również struktura głosów. Wyborca dysponował tyloma głosami, ilu radnych wybierano

<sup>35</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU 1990, nr 16, poz. 96).

<sup>36</sup> J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 156.

<sup>37</sup> Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw (DzU 1998, nr 95, poz. 602 – tekst pierwotny).

w okręgu. Nazwiska kandydatów na radnych umieszczano na liście wyborczej w kolejności alfabetycznej.

Zmian dokonano również w gminach, gdzie stosowano formułę proporcjonalną. Podobnie jak na szczeblu powiatu i województwa wybory do organów stanowiących były przeprowadzane z wykorzystaniem metody D'Hondta i pięcioprocentowym progiem wyborczym. W 1998 roku okręgi do rady gmin oraz w miastach na prawach powiatu liczyły od pięciu do dziesięciu mandatów, a w kolejnych elekcjach od pięciu do ośmiu. Z kolei do rad powiatów okręgi miały od trzech do dziesięciu mandatów, a następnie pięć do dziesięciu mandatów. Zmianom nie ulegała wielkość okręgu do sejmików województw (5–15 mandatów).

Eksperymentem w elekcjach samorządowych było wprowadzenie w 2006 roku instytucji blokowania list wyborczych<sup>38</sup>. Dwa komitety wyborcze (lub więcej), w drodze umowy, mogły stworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego w celu wspólnego udziału w podziale mandatów między listy kandydatów. W pierwszym etapie, przy zastosowaniu metody D'Hondta, dzielono mandaty między poszczególne listy lub grupy list. Podziału mandatów w ramach grupy list dokonywano, wykorzystując metodę Sainte-Leaguë (bez współczynnika 1,4)<sup>39</sup>. Podobne rozwiązanie zastosowano w wyborach do rad powiatów i sejmików województw<sup>40</sup>. Zwolennikiem wprowadzenia instytucji blokowania list był klub parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, którego celem było przejęcie głosów mniejszych ugrupowań politycznych, zwłaszcza Ligii Polskich Rodzin oraz Samoobrony. Oficjalnym uzasadnieniem proponowanych rozwiązań było ułatwienie zawierania powyborczych koalicji, a tym samym tworzenie silnych większości. Wnioskodawcy wskazywali również, że blokowanie list ograniczy rozwój klientelizmu politycznego w trakcie kadencji samorządu. Instytucję blokowania list zlikwidowano po kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 października 2007 roku. W dniu 11 kwietnia 2008 roku znowelizowano ordynację wyborczą<sup>41</sup>.

Kodeks wyborczy istotnie zmienił sposób wyborów radnych do rad gminy (z wyłączeniem miast na prawach powiatu). We wszystkich gminach, bez względu na wielkość, wybory są większościowe, z jednomandatowymi okręgami

<sup>38</sup> Możliwość taka istniała już w 1991 r. w wyborach do Sejmu RP.

<sup>39</sup> Liczbę ważnie oddanych na listy wchodzące w skład grupy kolejno dzielono przez 1; 3; 5; 7 itd.

<sup>40</sup> Zob. Ustawa z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU 2006, nr 159, poz. 1127).

<sup>41</sup> Zob. DzU 2008, nr 96, poz. 607.

wyborczymi. Natomiast w wyborach do rad gmin w miastach na prawach powiatów nadal stosuje się formułę proporcjonalną z wielomandatowymi okręgami wyborczymi, w których będzie wybieranych od pięciu do dziesięciu radnych. Z kolei w wyborach do rad powiatów w okręgach wyborczych będzie wybieranych od trzech do dziesięciu radnych, a do sejmików województw od pięciu do piętnastu radnych. W podziale głosów na mandaty, na wszystkich szczeblach władzy samorządowej, stosuje się metodę D'Hondta.

Najistotniejsze zmiany dokonały się jednak w sposobie wyboru organu wykonawczego samorządu gminnego. Natura i zakres tych modyfikacji upoważnia do traktowania ich jako zmian mających charakter ustrojowy. W latach 1990–2002 organem wykonawczym samorządu gminnego był zarząd mający postać kolegialną. Jego przewodniczącym w gminach wiejskich był wójt, w miejsko-wiejskich lub miejskich – burmistrz. W miastach powyżej stu tysięcy mieszkańców przewodniczącym zarządu był prezydent<sup>42</sup>. Do zarządu wchodził również zastępca wójta (burmistrza, prezydenta) oraz pozostali członkowie.

Zmiany wprowadzone w 2002 roku radykalnie wzmocniły pozycję organu wykonawczego. Rada utraciła kompetencje do wyboru wójta na rzecz lokalnej społeczności. Podstawowe zasady wyboru wójta wprowadzone w 2002 roku<sup>43</sup> nie zmieniły się do dziś, także po przyjęciu Kodeksu wyborczego. Są przeprowadzane na podstawie formuły większościowej. Nazwiska kandydatów na wójta umieszcza się na liście wyborczej w porządku alfabetycznym. Wybrany jest ten kandydat, który uzyskał większość bezwzględną. W przeciwnym wypadku przeprowadza się głosowanie ponowne. Okręgiem wyborczym jest gmina, a wyborca dysponuje tylko jednym głosem.

## Podsumowanie

System wyborczy, tworzony w wyniku prac legislacyjnych w parlamencie, czyli *de facto* przez polityków mających większość, jest jednym z najłatwiejszych narzędzi, dzięki którym można wpływać na wynik wyborczy i kształtować scenę polityczną. Kilkakrotnie już w historii Rzeczypospolitej, zarówno na szczeblu

---

<sup>42</sup> Prezydent był przewodniczącym organu wykonawczego gminy również w tych miastach, w których przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

<sup>43</sup> Zob. Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002, nr 113, poz. 984).

krajowym, jak i lokalnym, system wyborczy był wykorzystywany do doraźnych interesów politycznych. Naganny jest przede wszystkim tryb i okres wprowadzania zmian do ordynacji wyborczej – najczęściej w roku wyborczym i przy niesprzyjających sondażach.

Oczywiście nie wszystkie zmiany w polskim systemie wyborczym wiązały się z doraźnym interesem partyjnym. Część z nich była konieczna i oczekiwana, pozytywnie wpływając na polski system polityczny, zwłaszcza konsolidując system partyjny.

W opinii autora zasadnicze znacznie miało podjęcie decyzji o wyborze proporcjonalnej formuły wyborczej w wyborach do Sejmu RP i usankcjonowanie tego rozwiązania w Konstytucji RP. Wydaje się, że wbrew populistycznym propozycjom pojawiającym się niekiedy w debacie publicznej o wprowadzeniu systemu większościowego, elity polityczne akceptują wprowadzoną ponad dwadzieścia lat temu proporcjonalną formułę wyborczą. Trudno zgodzić się z lansowanym poglądem, że formuła większościowa do Sejmu RP poprawi stan polskiej demokracji i odpartyjni sejm. Już samo założenie wyeliminowania (ograniczenia) partii politycznych z rywalizacji wyborczej na szczeblu centralnym jest aberracją. Podstawą funkcjonowania współczesnych systemów politycznych są partie polityczne. Nawet jeżeli przyjąć, że formuła większościowa pozwoli złamać monopol partii politycznych na zasiadanie w parlamencie, można wskazać przykład ostatnich wyborów do Senatu RP, który był wybierany w jednomandatowych okręgach wyborczych. Otóż na stu senatorów kandydaci partii politycznych zdobyli 96 miejsc (z tego PO – 63 mandaty, PiS – 31, PSL – 2). Na uwagę zasługuje trzech bezpartyjnych, którzy uzyskali mandat senatora: Włodzimierz Cimoszewicz, Marek Borowski oraz Kazimierz Kutz. Trudno jednak w tej sytuacji określić tych kandydatów mianem bezpartyjnych. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że w okręgach, w których zostali wybrani Cimoszewicz, Borowski i Kutz, Platforma Obywatelska nie wystawiła swoich kandydatów<sup>44</sup>.

Ewolucja systemu wyborczego w Polsce wskazuje, że w ciągu dwudziestu lat dość często dokonywano korekt, a nawet ustrojowych zmian prawa wyborczego, które wpływały nie tylko na samą rywalizację wyborczą, lecz także na wynik wyborów i kształtowanie się sceny politycznej. Jest to zjawisko zupełnie normalne, gdy przyjąć fakt, że Polska była na etapie budowy systemu demokratycznego i poszukiwała optymalnych rozwiązań uwzględniających uwarunkowania

<sup>44</sup> Zob. okręgi do Senatu RP nr 42, 61, 80.



społeczne, gospodarcze, historyczne oraz kulturowe. Bez względu jednak na ocenę poszczególnych rozwiązań, a zwłaszcza tryb wprowadzania niektórych zmian do systemu wyborczego, jednak przez cały czas wybory spełniały podstawowe kryteria charakterystyczne dla systemów demokratycznych.

## Literatura

- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Gebethner S., *Sejm rozczłonkowany. Wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?*, w: *Wybory '91 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, J. Raciborski, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1992.
- Haman J., *Demokracje, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Raciborski J., *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997.

## Akty prawne

- Decyzja Rady z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 19 września 1993 r. (MP 1993, nr 50, poz. 470).
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (DzU 1989, nr 19, poz. 102).
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1989, nr 19, poz. 103).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU 1990, nr 16, poz. 96).

- Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1990, nr 67, poz. 398).
- Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1991, nr 59, poz. 252).
- Ustawa z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1993, nr 45, poz. 205).
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw (DzU 1998, nr 95, poz. 602 – tekst pierwotny).
- Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2001, nr 46, poz. 499).
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002, nr 113, poz. 984).
- Ustawa z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2002, nr 127.1089).
- Ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (DzU 2004, nr 25, poz. 219).
- Ustawa z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU 2006, nr 159, poz. 1127).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (DzU 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Załącznik „Wykaz okręgów wyborczych” do ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1991, nr 59, poz. 252).
- Załącznik „Wykaz okręgów wyborczych” do ustawy z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1993, nr 45, poz. 205).

## **EVOLUTION OF THE ELECTORAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND (1989–2011)**

### **Summary**

One of the most important elements of each political system is a set of rules which describe the character and course of electoral competition. Some elements which influence the shape of the electoral system have special meaning. An analysis of this phenomenon is even more interesting when it concerns a country in which the process of democratisation of the electoral system is still occurring and in which optimal solutions

are being sought. Polish experiences in such matter show how hard this task is. However, an electoral system was indeed created in Poland, and what is more, it complies with all criteria characteristic for democratic systems and it was able to stabilise and consolidate the political space. The reasons for existing drawbacks of the Polish democracy, including low participation in elections, should be sought in factors different than the key elements of the electoral system.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** electoral system in Poland, public administration



**Bogdan Ślusarz\*****Dariusz Stankiewicz\*\***

Uniwersytet Zielonogórski

## **RÓŻNORODNOŚĆ KULTUROWA A PROCES BUDOWANIA MIKROKULTURY NA PRZYKŁADZIE RELACJI POLSKO-ROSYJSKICH**

### **Streszczenie**

W artykule skoncentrowano się na kwestii współpracy między Polską a Rosją. Przesłanką do jego napisania było anulowanie przez polski rząd obchodów Roku Rosji w Polsce zaplanowanych na 2015 rok. Celem uroczystości miało być rozwijanie dialogu kulturowego między Polakami i Rosjanami. Rezygnując z tego przedsięwzięcia, stracono szansę zacieśnienia kontaktów pomiędzy ośrodkami regionalnymi i co najistotniejsze – zbudowania płaszczyzny współpracy. Mimo napiętej sytuacji w stosunkach polsko-rosyjskich autorzy artykułu postanowili uchwycić podobieństwa i różnice w kulturze obu narodów, próbując zaproponować rozwiązania dla budowania współpracy. W tym celu posłużyli się istniejącymi typologiami kultury i wiedzą z zakresu zarządzania, historii, politologii i socjologii.

**Słowa kluczowe:** kultura, kultura organizacyjna, typologie kultury, zarządzanie różnorodnością, mikroklutura, mikroklutura stosunków polsko-rosyjskich

### **Wprowadzenie**

Władze centralne administracji publicznej Polski i Rosji zaplanowały na 2015 rok obchody Roku Polski w Rosji i Roku Rosji w Polsce. Celem tych działań miała być między innymi współpraca kulturalna oraz wzmożenie kontaktów

---

\* e-mail: sekretariat-zwaj@univ.szczecin.pl

\*\* e-mail: sekretariat-zwaj@univ.szczecin.pl

pomiędzy polskimi samorządami i ich rosyjskimi partnerami, poszerzanie dialogu międzykulturowego między Polakami a Rosjanami. W świetle wydarzeń na Ukrainie pojawiły się jednak głosy apelujące o wycofanie się Polski z organizacji tych uroczystości w imię protestu przeciwko polityce Rosji i aneksji Krymu. Ostatecznie rząd polski podjął decyzję o wycofaniu się z obchodów.

Autorzy artykułu uważają, że warto było przynajmniej w węższej formie utrzymać to przedsięwzięcie, aby z jednej strony móc pokazać Rosjanom polski punkt widzenia na sprawy ogólnoludzkie, z drugiej dać obu stronom szansę wzajemnego uczenia się. Jednak warunkiem powodzenia procesu uczenia się jest wystąpienie po obu stronach zarówno intencji komunikacyjnej (czego w tym wypadku zabrakło), jak i kompetencji kulturowych (czego zazwyczaj brakuje). Spełnienie obu tych przesłanek stwarza szansę na zbudowanie swoistej mikro kultury, będącej wypadkową wartości, którym hołdują obie strony dialogu. W procesie jej tworzenia opowiadamy się za niektórymi z naszych wartości, pozostając otwarci na argumenty strony rosyjskiej.

Celem artykułu jest wskazanie na potrzebę podejmowania i podtrzymywania współpracy wynikającej z podpisanych umów międzynarodowych głównie samorządów i rosyjskich obwodów, współpracy międzykulturowej między Polską i Rosją. Podjęcie współpracy jest łatwiejsze dzięki znajomości różnic kulturowych na podstawie zewnętrznych typologii kultur. Typologie są punktem wyjścia do diagnozy kultury dotyczącej jej otwartości na inne wartości oraz pozwalają na podjęcie negocjacji związanych z kształtowaniem kultury czerpiącej z różnorodności (mikro kultury). Budowa mikro kultury to aktualne i ważne wyzwanie dla zarządzania różnorodnością.

## 1. Wielość kultur a kultura organizacyjna

Główna różnica między tradycyjnym a nowoczesnym sposobem mówienia o kulturze wiąże się z przejściem od monizmu kulturowego (jedności kultury ludzkiej) do pluralizmu (wielokulturowości). Dawni autorzy uważali kulturę za jedną, współcześnie często używamy słowa kultura w liczbie mnogiej. Clifford Geertz stwierdza: „zjawisko wielości kultur, niezależnie od jego przyczyn utrzymuje się i rozprzestrzenia wśród przechodzących proces konsolidacji sił nowoczesnej produkcji, finansów, podróży i handlu, a ściśle mówiąc w reakcji na nią”<sup>1</sup>. Jak z kolei

<sup>1</sup> C. Geertz, *Zastane światło. Antropologiczne refleksje na tematy filozoficzne*, Universitas, Kraków 2003, s. 309.

zauważa Wojciech J. Burszta: „kultury wzajemnie się od siebie uzależniły, nawzajem się przenikają, żadna nie jest światem samym dla siebie, wszystkie mają status hybrydalny i heterogeniczny, nie monolityczny i jawnie zróżnicowany<sup>2</sup>.

Wielokulturowość przyczynia się do wzajemnego dostrzegania odmienności czy różnorodności z różnymi tego skutkami. Monizm bywa utożsamiany z etnocentryzmem i ksenofobią oraz czystością kulturową, pluralizm może oznaczać niebezpieczeństwo utraty tożsamości kulturowej, jak również szansę na czerpanie z różnic kulturowych.

Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu kultura bywa definiowana często jako: „niepisane, postrzegane często zasady, które wypełniają lukę między tym, co formalnie obowiązujące, a tym, co się faktycznie dzieje”<sup>3</sup>. Autorzy tych słów, Deshapande i Parasurman, podkreślają różnicę pomiędzy formalną stroną funkcjonowania organizacji (wartościami deklarowanymi) a jej nieformalnym charakterem (wartościami przestrzeganymi). Dostrzeżenie tej różnicy stanowi istotny przyczynek do dyskusji na temat inicjowania procesu planowej, ewolucyjnej zmiany kultury w organizacji.

Dla celów niniejszego artykułu najbardziej przydatna wydaje się definicja Fonsa Trompenaarsa i Charlesa Hampden-Turnera. Kultura to: „schemat, za pomocą którego grupa nawykowo dokonuje mediacji w wypadku różnic między wartościami – na przykład pomiędzy regułami a wyjątkami, technologią a ludźmi, konfliktem czy konsensussem. Kultury mogą uczyć się uzgadniania takich wartości na coraz wyższych poziomach, toteż poznanie licznych wyjątków prowadzi do formułowania lepszych reguł”<sup>4</sup>.

Autorzy podkreślają, że kultura pozwala na podejmowanie współpracy nawet w sytuacjach występowania złożonych odmienności pomiędzy preferencjami występującymi w zróżnicowanym zespole. Zrozumienie licznych różnic stwarza szansę na wypracowanie rozwiązań, usprawniających pracę w grupie i podnoszących skuteczność organizacji.

Rozwiązania mogą dotyczyć wielu aspektów odmienności kulturowych związanych z relacjami międzynarodowymi, międzyregionalnymi, relacjami przełożony–podwładny, ponadto sposobu komunikowania się, traktowania czasu czy podejścia do robienia interesów.

<sup>2</sup> W.J. Burszta, *Czytanie kultury*, Lodart, Łódź 1996, s. 67–68.

<sup>3</sup> Za: C. Sikorski, *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>4</sup> F. Trompenaars, Ch. Hampden-Turner, *Zarządzanie personelem w organizacjach zróżnicowanych kulturowo*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 24.

## 2. Istota i znaczenie zewnętrznych typologii kultur

Uchwycenie istoty i funkcji kultury, a w konsekwencji również złożoności postaw i zachowań ludzkich umożliwiają istniejące typologie. Stanowią próbę uporządkowania wielości istniejących w organizacjach wzorów i wartości kulturowych na podstawie akcentowanej cechy uznanej za istotną.

Zwykle rozróżnia się typologie wewnętrzne, między innymi popularną typologię Deala i Kennedy'ego, oraz zewnętrzne. Ze względu na temat pracy autorzy przyjrzą się wybranym typologiom zewnętrznym.

U podstaw wyodrębniania wymiarów zewnętrznych tkwi założenie, że kultura otoczenia determinuje kulturę w organizacji. Kultura jest traktowana jako zmienna niezależna (zewnętrzna). Badacze zajmują się tym, jak poszczególne cechy i wartości wprowadzane do organizacji warunkują jej funkcjonowanie. To ujęcie jest charakterystyczne dla zarządzania międzykulturowego (wielokulturowością). Dotyczy narodowych stylów zarządzania, stara się uchwycić podobieństwa i różnice w sposobie zarządzania w różnych krajach oraz związek efektywności i kultury narodowej<sup>5</sup>.

Edward T. Hall w latach siedemdziesiątych XX wieku zaproponował tzw. koncepcję kontekstu komunikacyjnego w badaniach międzykulturowych. Pisał: „komunikacja na poziomie wysokiego kontekstu charakteryzuje się tym, że bądź zawiera się w fizycznym kontekście, bądź jest zinternalizowana w człowieku, a tylko nieznaczną jej część mieści się w zakodowanej bezpośrednio nadawanej części przekazu. Komunikacja właściwa niskiemu kontekstowi jest zgoła odmienna, tzn. większość informacji mieści się w kodzie bezpośrednim”<sup>6</sup>. Według Halla w różnych kulturach występuje preferencja dla jednego lub drugiego końca wymiaru komunikowania się.

Jedną z bardziej znanych typologii zewnętrznych opracował Geert Hofstede. Zdaniem autora, kulturę danego narodu opisują:

- dystans władzy: wymiar rozróżnia kraje, w których dąży się do ograniczenia nierówności pomiędzy ludźmi, i te, w których akceptuje się i podtrzymuje nierówność społeczną,
- indywidualizm i kolektywizm: miarą są tu działania o charakterze jednostkowym lub zespołowym,

<sup>5</sup> M. Kostera, *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 1996, s. 63–64.

<sup>6</sup> E.T. Hall, *Beyond Culture*, Anchor/Doubleday, New York 1976, s. 91.



- męskość i kobiecość: wymiar rozróżnia kraje, w których dominuje nastawienie na rywalizację i wyniki, i te, w których istotne są dobra atmosfera, troska o innych i jakość życia,
- tolerancja niepewności: w kulturze ludzie łatwo akceptują zmiany lub bronią się przed nimi, starając się ograniczać ryzyko,
- długo- i krótkookresowe nastawienie w życiu: składowe orientacji długoterminowej to wytrwałość i zapobiegliwość, krótkookresowej – rozważa, stabilność i szybkie wyniki<sup>7</sup>.

Jedną z najnowszych typologii zewnętrznych opracowali Fons Trompenaars i Charles Hampden-Turner. Wyodrębnili siedem wymiarów kultury:

- uniwersalizm – partykularyzm, w kulturze przeważają powszechnie obowiązujące reguły lub dopuszcza się wyjątki,
- analiza – synteza, w kulturze dominuje wydzielanie z określonej całości składników konstytutywnych lub wiązanie różnych elementów w całość,
- indywidualizm – kolektywizm, w kulturze jednostka lub grupa to podstawowa komórka społeczna,
- wewnętrzsterowność – zewnętrzsterowność, dominuje przekonanie, że człowiek powinien kierować się wewnętrznymi ocenami lub że powinien głównie reagować na wyzwania świata zewnętrznego,
- status nadany – status zdobyty, pozycja człowieka zależy od jego osobistego wkładu pracy lub od społecznego statusu,
- równość – hierarchia, zróżnicowanie pozycji pracowników nie jest lub jest istotne w relacjach społecznych,
- sekwencyjność – synchronia, działania podejmuje się po kolei lub równocześnie<sup>8</sup>.

Systematyczną klasyfikację kultur proponują Iris Varner i Linda Beamer. Na tę typologię składa się pięć zagadnień, które należałoby uwzględnić w celu rozpoznania określonej kultury narodowej. Należą do nich:

- 1) sposób myślenia i organizacji wiedzy;
- 2) postrzeganie aktywności ludzkiej i osiągania rezultatów;
- 3) postrzeganie wszechświata;
- 4) postrzeganie jednostki;
- 5) organizacja społeczeństwa.

<sup>7</sup> G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2002, s. 61–211, 249.

<sup>8</sup> F. Trompenaars, Ch. Hampden-Turner, *Siedem kultur kapitalizmu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 19–21.

W ramach pierwszego zagadnienia można wyróżnić kilka zasadniczych problemów dotyczących: źródeł pochodzenia wiedzy (definicje i pojęcia czy doświadczenie? zadawanie pytań czy pogłębianie przekazanej wiedzy?), czy i jak ewentualnie wiedza jest redukowana? jaki wzorzec myślenia dominuje: przyczynowo-skutkowy czy starający się godzić kontrasty?

W ramach drugiego zagadnienia problemy koncentrują się wokół dylematu: działać czy być? czynności wykonuje się po kolei czy jednocześnie? co jest istotniejsze: wyniki czy relacje między ludźmi? jaki jest stopień tolerancji niepewności? jak traktowana jest wiara w siły nadprzyrodzone?

Trzecie zagadnienie obejmuje takie kwestie, jak kto dominuje: natura czy człowiek? kto jest w centrum: człowiek, Bóg czy osoba nadprzyrodzona? jaki jest stosunek do czasu, zmian czy śmierci?

Z kolei czwarte zagadnienie pozwala przyjrzeć się następującym problemom: podstawowa komórka społeczna to jednostka czy grupa? przysługa, zobowiązanie to obciążenie czy sposób na biznes? jak postrzegane są wiek i płeć?

Ostatnie zagadnienie związane jest takimi dylematami: przynależność do grupy jest tymczasowa czy stała? jak podtrzymuje się właściwe relacje w grupie? czy okazujemy uczucia? oddzielamy czy łączymy życie zawodowe z prywatnym<sup>9</sup>

Z kolei Richard Gesteland proponuje typologię opartą na czterech wymiarach. Rozróżnia kultury:

- protransakcyjne i propartnerskie: pierwsze koncentrują się na wykonaniu zadania, drugie skupiają się na ludziach,
- monochroniczne i polichroniczne: w pierwszej kulturze punktualność jest czynnikiem rozstrzygającym, w drugiej istnieje swobodniejsze podejście do czasu i harmonogramów,
- nieceremonialne i ceremonialne: pierwsze dopuszczają małe różnice w statusie społecznym, drugie natomiast je eksponują,
- ekspresyjne i powściągliwe: pierwsze charakteryzują się swobodnym ujawnianiem uczuć, drugie nakazują uczucia i emocje skrywać<sup>10</sup>.

Podsumowując prezentacje wybranych typologii kultur, można sformułować następujące wnioski dotyczące ich funkcji i ustaleń:

---

<sup>9</sup> Za: A. Murdoch, *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999, s. 57–71.

<sup>10</sup> R. Gesteland, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 17.

- typologie uczą umiejętności traktowania różnic kulturowych jako kategorii „naturalnych”,
- typologie dotyczą wielu istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem społeczeństw i organizacji, np. sposobu poznania podmiotu, relacji przełożony–podwładny, traktowania czasu, relacji pomiędzy pracownikami, stosunku do zmian czy natury ludzkiej aktywności,
- kultury różnią się między sobą pod względem wszystkich omawianych tu, jak również innych, niewzględzonych w opracowaniu wymiarów; jednocześnie oznacza to, że analizowana kultura może być przykładowo sekwencyjna, indywidualistyczna, o wysokiej tolerancji niepewności, jak również monochroniczna i ceremonialna,
- typologie porządkują wielość występujących w społeczeństwach i organizacjach wzorów i wartości kulturowych,
- pozwalają na zrozumienie własnych wartości kulturowych, ich mocnych i słabych stron, zgodnie z zasadą umiarkowanego relatywizmu kulturowego głoszącą, że aby poznać i analizować inne kultury, powinno się odkryć i zrozumieć źródła własnych zachowań, swoją kulturową rzeczywistość,
- typologie pozwalają na rozpoznanie i analizę wartości jednostek czy grup, z którymi chce się współpracować, różnice pomiędzy krajami można przedstawić za pomocą przeciwstawnych kategorii: indywidualizm – kolektywizm, status osiągnięty czy przypisany, koncentrowanie się na przeszłości, teraźniejszości czy przyszłości,
- stwarzają warunki do diagnozy kultury organizacyjnej dotyczącej jej dostosowania do różnorodności, w konsekwencji umożliwiają podjęcie działań związanych z kształtowaniem kultury czerpiącej z różnorodności (mikro kultury).

### **3. Zarządzanie różnorodnością jako proces budowania mikro kultury**

Zarządzanie różnorodnością jest koncepcją zarządzania, w której kultura pełni wiele funkcji. Jako zmienna zewnętrzna pozwala na opis i porównanie narodowych stylów zarządzania, jako zmienna wewnętrzna – na podejmowanie działań w zakresie dostosowania kultury organizacyjnej do różnorodności.

Spśród występujących definicji zarządzania różnorodnością za reprezentatywne można uznać następujące:

- zarządzanie różnorodnością to wszystkie działania organizacji, które zmierzają do uwzględniania i optymalnego wykorzystania różnorodności w miejscu pracy<sup>11</sup>,
- zarządzanie różnorodnością jest podejściem, w którym różnorodność jest postrzegana przede wszystkim jako źródło konkurencyjnej przewagi, ale też jako słuszna sprawa do zrealizowania<sup>12</sup>,
- zarządzanie różnorodnością jest procesem kierowania i komunikacji polegającym na aktywnym i świadomym, skierowanym w przyszłość rozwijaniu organizacji opartej na wartościach, wychodzącej od zaakceptowania istniejących różnic, traktującej je jako potencjał rozwojowy; jest procesem, który tworzy wartość dodaną dla firmy, nie może jednak istnieć poza kontekstem prawnym i moralnym. Jak podają Keil, Amershi i Holms: „Etyka i prawo dotyczące przeciwdziałaniu dyskryminacji nie są tylko częścią środowiska firmy – tożsamość firmy musi odzwierciedlać tradycję praw człowieka”<sup>13</sup>.

Analiza definicji wskazuje, że zadaniem zarządzania różnorodnością jest zapobieganie takim barierom komunikacji międzykulturowej, jak dyskryminacja, stereotypy czy uprzedzenia, zgodnie z założeniami „polityki równych szans”, oraz zarządzanie różnorodnością, którego zasadniczym celem jest kształtowanie kultury wspólnotowej. Przy czym „polityka równych szans” jest wstępem do opracowania i stosowania rozwiązań doceniających wartości, jakie powstają w wyniku łączenia przeciwieństw. Przy takim podejściu zarządzanie różnorodnością staje się jednym z zasadniczych elementów strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

Zdaniem autorów, zarządzanie różnorodnością oznacza, że kultura danej organizacji charakteryzuje się dostosowaniem do różnorodności przez zastosowanie spójnego systemu polityki równościowej, metod, modeli i treningów. Takie podejście pozwala na ciągłe przewyżnianie barier społecznych i organizacyjnych będących wynikiem oddziaływania kultury dominującej, homogenicznej.

---

<sup>11</sup> *Zarządzanie różnorodnością w Polsce. Forum odpowiedzialnego biznesu*, Warszawa 29 października 2010, [www.witrynowiejska.org.pl/data/warsztaty\\_„Zarządzanie różnorodnością”](http://www.witrynowiejska.org.pl/data/warsztaty_„Zarządzanie_różnorodnością”), s. 8.

<sup>12</sup> S. Waszczak, *Postawy wobec różnorodność – uwarunkowania, próba typologii, implikacje*, w: *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*, red. M. Jachnowicz, Wolters Kluwer, Kraków 2009, s. 81.

<sup>13</sup> Keil, Amershi, Holms za: B. Jamka B., *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?*, Oficyna, Warszawa 2001, s. 7.

Warto zatem spojrzeć na zarządzanie różnorodnością jako proces kształtowania mikro kultury łączącej różne wartości organizacyjne, np. męskie i kobiece, reprezentowane przez starszych i młodszych pracowników czy będące wynikiem oddziaływania wzorów kultury narodowej.

Kształtowanie mikro kultury powinno być działaniem celowym i realizowanym w sposób metodyczny. W ramach trwającego procesu obie strony, reprezentujące różne kultury, opowiadają się za niektórymi ze swoich wartości, a jednocześnie pozostają otwarte na odmienne idee i przekonania<sup>14</sup>. Percepcja stron zmienia się stopniowo z „my” i „oni nie nasi”/ „obcy” na „my”. Powstała w wyniku procesu mikro kultura w założeniu ma przynosić korzyści obu stronom i samej organizacji, a zarazem pozwala na ciągłą eksplorację międzykulturową.

Proces budowania mikro kultury może obejmować następujące etapy postępowania:

- wnikliwe rozpoznanie wartości charakterystycznych dla własnej kultury, poznanie jej mocnych stron i ograniczeń,
- opis różnic kulturowych występujących wśród uczestników procesu, na podstawie wymiarów występujących w typologiach,
- wskazanie mocnych i słabych stron danego wymiaru, z punktu widzenia organizacji, określonego problemu czy zadania,
- mediacje pomiędzy odmiennymi wzorami zachowań prowadzące do wypracowania kompromisu.

Warunkiem powodzenia procesu budowania mikro kultury jest przekraczanie granic własnej kultury przy zachowaniu świadomości swojej tożsamości, z jednoczesnym otwarciem na innych. Zdajemy sobie sprawę z własnej odrębności, ale dzięki jej częściowemu zniesieniu możemy zbudować to, co ma charakter transgraniczny. Powstała mikro kultura to wynik przejmowania innych wzorców kulturowych do kultury własnej, do własnego systemu wartości. Jest to kultura z jednej strony otwarta na wartości wnoszone przez różnorodnych uczestników organizacji, z drugiej zamknięta, w rozumieniu chronienia tożsamości oraz budowania jedności na bazie różnic, a takie w relacjach polsko-rosyjskich mają miejsce.

---

<sup>14</sup> P. Kimmel, *Konflikt a kultura*, w: *Rozwiązywanie konfliktów*, red. M. Deutsch, P. Coleman, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 466.

#### 4. Działania na rzecz kształtowanie mikro kultury – przykład polsko-rosyjski

Współpraca organizacyjna w warunkach pogłębiającej się różnorodności i towarzyszącym tym procesom napięciom wymaga empatii, zrozumienia i otwarcia na wartości kulturowe partnerów oraz podjęcia działań na rzecz ukształtowania kultury współpracy.

Warto przyjrzeć się społeczeństwu polskiemu i rosyjskiemu, próbując określić, jakie wartości kulturowe powinny sprzyjać wzajemnej współpracy, a jakie mogą ją utrudniać.

Oba społeczeństwa w przeszłości wiele dzieliło, te podziały do dziś dają znać o sobie i siłą rzeczy wpływają na stosunki polsko-rosyjskie. Negatywne relacje podtrzymywane są przez stereotypy i uprzedzenia, np. Polacy nienawidzą Ruskich. Badania CBOS z czerwca 2014 roku pokazują, że tylko trzech na stu Polaków twierdzi, że między naszymi narodami jest dobrze<sup>15</sup>, dlatego podjęcie działań na rzecz ukształtowania w tych okolicznościach kultury czerpiącej z różnorodności stanowi duże wyzwanie.

Na początek wartości charakteryzujące kulturę polską. Postawy i zachowania strony polskiej będą determinowane głównie przechodzeniem od wspólnotowości do umiarkowanego indywidualizmu, wysoką tolerancją niepewności, zmniejszającym się dystansem władzy<sup>16</sup>, dominacją pierwiastka męskiego w zarządzaniu oraz umiarkowanym propartnerstwem, ceremonialnością, polichronicznością i zmieniającą się ekspresyjnością<sup>17</sup>, a także pośrednim kontekstem komunikacyjnym.

Interesujące są przyczyny występowania niektórych orientacji. Źródeł zarówno wspólnotowości, jak i wysokiej tolerancji niepewności można doszukiwać się w skomplikowanej i tragicznej często historii Polski kolejnych okresów zniewolenia: rozbiorów bądź lat 1939–1989, kiedy Polacy funkcjonowali jako naród bez struktur państwowych, obywatelskich, a protesty społeczne przeciwstawiające się znienawidzonej władzy opierały się w znacznym stopniu na zbiorowej solidarności. Musieli nauczyć się również radzić sobie i podejmować wyzwania w okolicznościach burzliwych i często nieprzewidywalnych.

<sup>15</sup> M. Święchowicz, E. Lis, *Gdy myślę – Rosjanin*, „Newsweek” 2014, nr 36, s. 31.

<sup>16</sup> L. Sułkowski, *Kulturowa zmienność organizacji*, PWE, Warszawa 2002, s. 125–130.

<sup>17</sup> R. Gesteland, *Różnice kulturowe...*, s. 210.

Z kolei Rosjanie cechują się dość wysoką wspólnotowością, niską tolerancją niepewności, silną hierarchicznością<sup>18</sup>, męskością, ceremonialnością, polichromicznością i ekspresyjnością<sup>19</sup> oraz wysokim kontekstem komunikacyjnym.

Tabela 1

Wartości typologiczne opisujące kulturę polską i rosyjską\*

Polska	Rosja
<b>Od wspólnotowości do indywidualizmu</b>	<b>Dość wysoka wspólnotowość</b>
<b>Wysoka tolerancja niepewności</b>	<b>Niska tolerancja niepewności</b>
Męskość	Męskość
Umiarkowanie	Propartnerskość
<b>Zmniejszający się dystans władzy</b>	<b>Duży dystans władzy</b>
Polichromiczna	Polichromiczna
Ceremonialność	Ceremonialność
Zmieniająca się ekspresyjność	Ekspresyjna
<b>Pośredni kontekst komunikacyjny</b>	<b>Wysoki kontekst komunikacyjny</b>

\* Wyróżnione boldem wartości wskazują zasadnicze różnice w analizowanych wymiarach występujących pomiędzy Polską a Rosją.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E.T. Hall, *Beyond Culture*, New York, Anchor/Doubleday 1976, s. 123; R. Gesteland, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 58; G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2002, s. 181.

Okazuje się jednak po bliższej analizie, że wartości kulturowe Polaków i Rosjan nie są od siebie tak odległe, jak mogłoby się to wydawać w pierwszej chwili, gdy ocenia się te relacje poprzez pryzmat trudnych doświadczeń historycznych i współczesnych problemów (to być może zaskakujące spostrzeżenie podkreśla znaczenie tego typu analiz). Mamy tu do czynienia zarówno z podobieństwami, jak i różnicami w sferze wyznawanych wartości.

Męskość, propartnerskość, polichromiczność, ceremonialność czy ekspresyjność nie powinny być barierami w procesie komunikacji i źródłem destrukcyjnych sporów w czasie współpracy polsko-rosyjskiej.

Konflikty mogą pojawiać się głównie na skutek różnic w wymiarach: indywidualizm – wspólnotowość, stosunek do zmian, dystans władzy oraz kontekst

<sup>18</sup> L. Sułkowski, *Kulturowa zmienność...*, s. 119.

<sup>19</sup> R. Gesteland, *Różnice kulturowe...*, s. 224.

komunikacyjny. Podejmując współpracę, obie strony powinny przywiązać szczególną wagę do tych wymiarów.

Polacy, chcąc udanie współpracować z Rosjanami, powinni starać się zwerifikować nadmiernie chwilami optymistyczne podejście do indywidualizmu, szczególnie podpartego egocentryzmem, co utrudnia budowanie sieci społecznych, podejmowanie prac w zespole, budowanie zaufania czy dostrzeganie interesu grupy.

Dodatkowo polski indywidualizm jest skorelowany ze słabym kontekstem komunikacyjnym. Oznacza posługiwanie się głównie komunikacją werbalną kosztem komunikacji niewerbalnej. Ten sposób komunikowania się może wzbudzać u rosyjskiego partnera pewien niepokój. Rosjanie będą dążyli do szerszego stosowania komunikacji niewerbalnej, wzmacniając jej ekspresję za pomocą rąk i mimiki.

Rosjanie są narodem, który dąży do ograniczania niepewności w działaniach. Cecha ta uzewnętrznia się konserwatyzyzmem w myśleniu i dążeniem do zachowania istniejącego stanu rzeczy. Zmiany odbierane są jako zagrożenie, dąży się do ich unikania. Rosjanie stosunkowo łatwo poddają się losowi, skłonni są przyznać, że opatrność tak chce, a mogło być jeszcze gorzej.

Z kolei Polacy coraz częściej biorą sprawy we własne ręce, starając się być kowalami własnego losu. W Polsce tolerancja niepewności wzrasta, co daje polskim organizacjom możliwość skutecznego działania nie tylko w warunkach szybko postępujących zmian w otoczeniu, lecz także w sytuacjach kryzysowych.

Podstawowa jednak różnica, stanowiąca główną barierę w stosunkach polsko-rosyjskich, to dystans władzy. W Polsce obserwujemy tendencje do jego zmniejszania, co jest zrozumiałe w państwie, które ma już 25 lat doświadczeń na polu demokracji. W Rosji z kolei utrzymuje się silny autorytet władzy, wsparty despotycznym stylem zarządzania. Cenieni są przywódcy, którzy wymagają bezwzględного posłuszeństwa poddanych. Władza wydaje się często stawać poza regułami prawa, a nawet te reguły ustanawia, dostosowując je do swoich potrzeb. Kierownicy podejmują indywidualnie decyzje, rzadko posługując się stylem interaktywnym<sup>20</sup>. Niektórzy sądzą, że Rosjanie wręcz potrzebują rządów silnej ręki. Przykładowo Andriej Konczałowski, wybitny rosyjski reżyser, stwierdza: „...że Putin przykręca teraz śruby, to też dobrze. Do czego prowadzi w Rosji całkowita wolność, pokazało dziesięciolecie Jelcyna, uznawanego za demokratę

<sup>20</sup> L. Sułkowski, *Kulturowa zmienność...*, s. 122–123.



i wyzwoliciela. Kraj stracił pozycję na arenie międzynarodowej, rozpanoszyły się korupcja i przestępczość. Bez silnej ręki w Rosji nie uda się żadna reforma”<sup>21</sup>.

Trudno założyć, że Rosja nagle stanie się państwem hołdującym zasadom demokracji, choć i taki scenariusz, gdy śledzić wydarzenia na świecie, nie jest wykluczony. Należy jednak pamiętać, że kultury uczą się często w sposób nieformalny i że nauka ta w znacznym stopniu jest procesem nieuświadomionym. Warto zrozumieć to zjawisko i skoncentrować na nim uwagę. Planowe działania zmian kultury powinny dotyczyć prowadzenia formalnych szkoleń w obrębie głównych, wskazanych różnic. Celem szkoleń jest przełamywanie barier w komunikowaniu się oraz uruchomienie procesu wzajemnego uczenia się. Od Rosjan można przejąć przykładowo umiejętność pracy w zespole czy stwarzania szerszego kontekstu komunikacyjnego. Z kolei polskie doświadczenia dotyczące partycypacji w zarządzaniu czy radzenia sobie w sytuacjach niepewności mogą okazać się cenne dla rosyjskich partnerów.

Ważne, aby obie strony zdawały sobie sprawę zarówno z podobieństw, jak i różnic kulturowych, nie dokonywały pochopnych sądów, a przede wszystkim poszukiwały rozwiązań kompromisowych, wykorzystując każdą szansę na poprawę wzajemnych relacji. Na polu tak pojętej współpracy będzie to wymagać wzajemnych ustępstw.

## Podsumowanie

Prowadzenie działalności kulturalnej, politycznej czy gospodarczej wymaga skutecznego zarządzania różnorodnością, które warunkowane jest potrzebą godzenia wartości charakterystycznych dla różnych kultur, w tym narodowych. Realizacja tych zadań jest możliwa dzięki podpisanym porozumieniom pomiędzy polskimi samorządami i ich rosyjskimi partnerami oraz – mimo napiętych stosunków pomiędzy Unią Europejską a Rosją – realizowanym wspólnym projektem na pograniczu, o czym dyskutowano w Swietłogorsku 5–6 czerwca 2014 roku podczas VI Międzynarodowego Forum Regionów Partnerów Obwodu Kaliningradzkiego. Jednak proces budowania mikro kultury wydaje się możliwy jedynie wtedy, gdy zdobędzie się rzetelną wiedzę na temat postaw i zachowań charakterystycznych dla danej kultury, odrzuci uprzedzenia oraz zaangażuje w konstruktywne działanie.

---

<sup>21</sup> Za: E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2004, s. 316.

Zaprezentowane w artykule zewnętrzne typologie kultur ułatwiają identyfikację głównych cech kulturowych Polski i Rosji. Pozwalają na dostrzeżenie podobieństw i różnic w wyznawanych przez strony systemach wartości, obniżają lęk i obawę przed nieznanym, tym samym tworzą warunki do kształtowania kultury współpracy, a eliminowania kultury dominacji.

Warto jednak pamiętać, że wykorzystywanie typologii powinno być poparte rzetelną wiedzą dotyczącą pozostałych elementów składających się na kulturę, takich jak historia, filozofia, sztuka czy religia. W innym wypadku stosowanie typologii może prowadzić do nadmiernych uproszczeń w postrzeganiu przedstawicieli innych społeczeństw, a to będzie utrudniać proces budowania mikro kultury.

## Literatura

- Burszta W.J., *Czytanie kultury*, Lodart, Łódź 1996.
- Geertz C., *Zastane światło. Antropologiczne refleksje na tematy filozoficzne*, Universitas, Kraków 2003.
- Gesteland R., *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Hall E.T., *Beyond Culture*, Anchor/Doubleday, New York 1976.
- Hofstede G., *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2002.
- Jamka B., *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?*, Oficyna, Warszawa 2001.
- Kimmel P., *Konflikt a kultura*, w: *Rozwiązywanie konfliktów*, red. M. Deutsch, P. Coleman, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Kostera M., *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 1996.
- Koźmiński A., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2004.
- Murdoch A., *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999.
- Sikorski Cz., *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Stankiewicz D., *Rola typologii zewnętrznych w kształtowaniu trzeciej kultury*, w: *Studia z zarządzania międzykulturowego*, red. Ł. Sułkowski, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2010.

- Sułkowski L., *Kulturowa zmienność organizacji*, PWE, Warszawa 2002.
- Świąchowski M., Lis E., *Gdy myślę – Rosjanin*, „Newsweek” 2014, nr 36.
- Trompenaars F., Hampden-Turner Ch., *Siedem kultur kapitalizmu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Trompenaars F., Hampden-Turner Ch., *Zarządzanie personelem w organizacjach zróżnicowanych kulturowo*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Waszczak S., *Postawy wobec różnorodności – uwarunkowania, próba typologii, implikacje*, w: *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*, red. M. Jachnowicz, Wolters Kluwer, Kraków 2009.
- Zarządzanie różnorodnością w Polsce. Forum odpowiedzialnego biznesu*, Warszawa, 29 października 2010, [www.witrynawiejska.org.pl/data/warsztaty\\_„Zarządzanie różnorodnością”](http://www.witrynawiejska.org.pl/data/warsztaty_„Zarządzanie_różnorodnością”).

## CULTURAL DIVERSITY AND THE PROCESS OF BUILDING RELATIONSHIPS MICROCULTURES FOR EXAMPLE POLISH-RUSSIAN

### Summary

The article is concentrated on the issue of the cooperation in relations between Poland and Russia. Cancelling by the Polish government the celebration of Year of Russia which was planned for 2015 to be held in Poland was a pretext to write this article. The target of this celebration was to widely understand culture and expand the cultural dialogue between ordinary Poles and Russian. By cancelling this celebrations we lost a chance of the mutual cognition and understanding cultures, establishing contact among regional centers and what most significant building the culture of the cooperation.

Maybe just because this tense situation in Polish-Russian relations the authors of this article decided to watch values subjugated by Poles and Russians. This allowed to grab hold of resemblances and differences in values and what most essential to suggest solutions to both cultures on building the cooperation. It is combining cultural values of both sides at keeping a separate identity. To this purpose the authors used existing outside typologies of cultures and the knowledge of management and history, political science and sociology.

*Translated by Bogdan Ślusarz*

**Keywords:** culture, organizational culture, outside typologies of culture, diversity managing, micro-culture, micro-culture in Polish-Russian relations



**Mieczysław Staniszewski\***

Uniwersytet Szczeciński

**ZASADA PEWNOŚCI OPODATKOWANIA  
ORAZ ZASADA DOGODNOŚCI A UZNANIE ADMINISTRACYJNE****Streszczenie**

Zgodnie z zasadą pewności opodatkowania wszystkie elementy konstrukcji podatku powinny być określone jasno, a nie dowolnie. Z kolei w myśl zasady dogodności opodatkowania, która jest ukierunkowana na skuteczność opodatkowania, podatek należy ściągać w taki sposób i w takim czasie, aby podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić. Sposób zapłaty podatków i termin ich płatności nie powinny być pozostawiane uznaniu administracyjnemu, ponieważ polega ono na przyznaniu organom podatkowym możliwości dokonania wyboru rozstrzygnięcia. W celu realizacji powyższych zasad podatkowych lepiej byłoby, gdyby instytucja rozłożenia spłaty zaległości podatkowej na raty przestała być ulgą w zapłacie przyznawaną w ramach uznania administracyjnego. Realizacja postulatów wynikających z tych zasad byłaby możliwa, gdyby przesłanką udzielenia rat (odroczenia) było zabezpieczenie wykonania zobowiązania w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.

**Słowa kluczowe:** zasada pewności opodatkowania, zasada dogodności, uznanie administracyjne, klauzule generalne

**Wprowadzenie**

Zasady określają na ogół regułę (myśl) o doniosłym znaczeniu społecznym i prawnym. Reguła postępowania zawarta w zasadzie jest poparta szeroko rozgałęzionymi badaniami oraz głęboką analizą przeprowadzoną przez wybitne jednostki z danej dziedziny nauki. Z kolei zasada prawa rozumiana jest przede

---

\* e-mail: mietek1947@go2.pl

wszystkim jako zespół norm (powiązanych funkcjonalnie) odnoszący się do określonej dziedziny spraw<sup>1</sup>. Zasady, identycznie jak szczegółowe normy prawa, są uważane jednak przede wszystkim za zbiór pewnych reguł, którym podlega (chętnie lub niechętnie) społeczeństwo<sup>2</sup>. Odwoływanie się do zasad prawa ma ponadto na celu ustalenie pewnych ogólnych konstrukcji prawnych<sup>3</sup>. Z punktu widzenia praktyki prawniczej najistotniejsze jest jednak ustalenie konsekwencji prawnych w związku ze sformułowaniem danej zasady, niezależnie od tego, czy wynika ona z prawa pozytywnego, czy jest formułowana przez doktrynę i wynika z niespornej tradycji<sup>4</sup>.

Zasady podatkowe są natomiast definiowane bardzo różnie – chociaż podobnie. Z uwagi na omawiany temat należy zwrócić uwagę na trzy z nich<sup>5</sup>. Po pierwsze, zasady podatkowe są rozumiane jako postulaty doktryny wobec podatków i systemu podatkowego, niemające jednak charakteru norm prawnych, chociaż treść niektórych zasad można odnaleźć w obowiązujących przepisach<sup>6</sup>. Po drugie, jako postulaty nauki precyzujące warunki, jakim powinien odpowiadać każdy podatek, a w konsekwencji system podatkowy<sup>7</sup>. Po trzecie, zasady podatkowe to postulaty teorii kierowane pod adresem ustawodawcy podatkowego w celu prawidłowego opodatkowania<sup>8</sup>. Niezależnie od definicyjnego ujęcia postulatów zawartych w zasadach podatkowych rozumiane są one zawsze jako stworzone dla lepszego funkcjonowania systemu podatkowego<sup>9</sup>. Postulaty wynikające z zasad podatkowych nie powinny być zatem pomijane przy konstruowaniu systemu podatkowego oraz poszczególnych elementów podatku. Wynika to z faktu, że zasady formułowane przez doktrynę są poprzedzone pracami

---

<sup>1</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 25.

<sup>2</sup> Zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981, s. 11.

<sup>3</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 36.

<sup>4</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 6.

<sup>5</sup> Szerzej: M. Staniszewski, *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin 2007, s. 11 i n.

<sup>6</sup> Zob. B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2000, s. 22.

<sup>7</sup> Zob. S. Dolata, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 274, Opole 1999, s. 62.

<sup>8</sup> Zob. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, PWE Warszawa 1977, s. 125.

<sup>9</sup> R. Wolański, *System podatkowy Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2004, s. 56.

badawczymi dotyczącymi różnorodnych zjawisk społecznych, między innymi oddziaływania norm prawnych i spełniania przez nie różnych funkcji w życiu społeczeństwa i organów państwa<sup>10</sup>. Mają one charakter postulatów o charakterze społecznym i prakseologicznym<sup>11</sup>. Wyznaczają zatem kierunek racjonalnego działania ustawodawcy z uwzględnieniem polityki społecznej realizowanej przez państwo. Mimo że od momentu sformułowania ich przez Adama Smitha minęło wiele lat, nadal takie zasady, jak zasada pewności, równości, sprawiedliwości oraz taniości podatków, stanowią istotne wskazówki dla budowy racjonalnego systemu podatkowego. Wśród zasad sformułowanych przez tego wybitnego ekonomistę szczególnie pomijane przez polskiego ustawodawcę są zasady: pewności opodatkowania oraz dogodności.

## 1. Zasada pewności opodatkowania i zasada dogodności opodatkowania

Zasada pewności opodatkowania zawiera postulat dotyczący elementów konstrukcji podatków. W myśl tej zasady wszystkie elementy konstrukcji podatku powinny być określone jasno, a nie dowolnie. Dotyczy to również takich dodatkowych elementów konstrukcji podatków, jak termin płatności i sposób zapłaty<sup>12</sup>. Postulat kierowany do ustawodawcy jest zatem taki, aby konstrukcja podatku nie dawała jakichkolwiek wątpliwości nie tylko co do wysokości podatku, lecz także co do zasad jego zapłaty. Zasada ta ma zapobiegać dowolności działania organów podatkowych<sup>13</sup>. Jakakolwiek dowolność przy konstrukcji podatku prowadzi do samowoli urzędniczej. Autor tej zasady stwierdza wprost, że brak pewności w tym względzie prowadzi do korupcji i nadużyć i dlatego postulat wynikający z tej zasady jest bardziej doniosły niż równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych<sup>14</sup>.

Z kolei zasada dogodności opodatkowania ukierunkowana jest na skuteczność opodatkowania. Postulat z niej wynikający dotyczy czasu i sposobu zapłaty podatku. Dotyczy więc takich elementów, jak termin poboru i sposób poboru

<sup>10</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1984, s. 252.

<sup>11</sup> M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1984, s. 256.

<sup>12</sup> Zob. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, przeł. B. Jasińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 501.

<sup>13</sup> Zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 41.

<sup>14</sup> Zob. A. Smith, *Badania nad naturą...*, s. 501.

podatku<sup>15</sup>. Według Adama Smitha każdy podatek należy ściągać w taki sposób i w takim czasie, aby podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić<sup>16</sup>. Kwestie te należy zatem uwzględniać nie tylko w samej konstrukcji podatków, lecz także w regulacjach prawnych dotyczących spłaty podatków w ratach oraz związanych z przymusowym ich dochodzeniem.

## 2. Uznanie administracyjne a klauzule generalne

Uznanie administracyjne jest od kilkudziesięciu lat odróżniane od klauzul generalnych. Polega na przyznaniu organom podatkowym możliwości dokonania wyboru rozstrzygnięcia. Uznanie administracyjne nie dotyczy zatem ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, lecz jedynie oświadczenia woli organu wydającego indywidualny akt administracyjny<sup>17</sup>.

Uznanie administracyjne ma umożliwić elastyczne zachowanie się organu, ponieważ umożliwia i zobowiązuje do zbadania w danym przypadku wszystkich okoliczności sprawy, aby w ten sposób podjąć optymalne rozstrzygnięcie, z uwzględnieniem zasady prawdy materialnej oraz celem danej instytucji prawnej<sup>18</sup>. Istotne jednak jest to, że organ, podejmując negatywną dla strony decyzję, jest jedynie zobowiązany do wskazania w uzasadnieniu, jakie były motywy takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. W orzecznictwie takie postępowanie jest uznawane za zgodne z wymogami państwa prawnego<sup>19</sup>.

Wyboru rozstrzygnięcia dokonuje się między dwoma równoważącymi rozwiązaniami<sup>20</sup>. Wprowadzenie instytucji uznania administracyjnego było spowodowane umożliwieniem wydawania racjonalnych decyzji w przypadkach, gdy ustawodawca nie może normatywnie szczegółowo określić przesłanek rozstrzygnięcia z uwagi na nieprzewidywalność niektórych sytuacji<sup>21</sup>. Jednocześnie podkreśla się, że uznanie jest jedynie określoną formą wykonywania przepisów

<sup>15</sup> Zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, s. 40.

<sup>16</sup> Zob. A. Smith, *Badania nad naturą...*, s. 501.

<sup>17</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2001, s. 81.

<sup>18</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993, K 17/92, OTK 1993/2/33.

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z 27 lutego 2013, sygn. akt II FSK 2013/11, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2014, sygn. III SA/Kr 601/13.

<sup>21</sup> Zob. Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002, s. 70.



prawa i w związku z tym podlega kontroli z uwagi na konstytucyjną zasadę legalności działania administracji<sup>22</sup>.

Z czasem instytucję uznania administracyjnego stosowano coraz częściej, niekoniecznie w sytuacjach, których nie można było normatywnie przewidzieć. Ponadto uznanie administracyjne zaczęto łączyć z klauzulami generalnymi. Przykładem takiej regulacji jest art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, który z jednej strony jest oparty na kryterium uznania (organ podatkowy *m o ż e*), a z drugiej jest zobowiązany skonkretyzować użyte w tym przepisie pojęcia: „ważny interes podatnika” i „interes publiczny”. Zakres uznania administracyjnego jest zatem w tym przypadku ograniczony, ponieważ uznanie nie dotyczy klauzul generalnych: „ważny interes podatnika” i „interes publiczny”. Z uwagi na taką a nie inną konstrukcję tego przepisu dowolność w rozpoznawaniu wniosków o udzielenie ulgi w zapłacie podatku jest zatem niedopuszczalna<sup>23</sup>. Jaki jest w związku z tym sens łączenia uznania administracyjnego z klauzulami generalnymi? Rozsądniej, a przede wszystkim racjonalniej, byłoby swobodę rozstrzygnięcia organu oprzeć wyłącznie na klauzulach generalnych. Wątpliwości wynikają między innymi z tego, że kontroli Sądu Administracyjnego nie podlega uznanie, lecz jedynie zebrany materiał dowodowy i sposób jego oceny przez organ, który wydał decyzję. Jeżeli zatem rozstrzygnięcie podejmowane w ramach uznania administracyjnego jest wyczerpująco, przekonująco i jasno uzasadnione zarówno co do faktów, jak i co do prawa, to sąd nie jest uprawniony do uchylecia decyzji<sup>24</sup>. Jak bowiem stwierdza w orzeczeniach sąd administracyjny: „wydanie decyzji o charakterze uznaniowym powoduje, że kontroli sądowej w takiej sprawie podlega w rzeczywistości jedynie poprawność postępowania dowodowo-wyjaśniającego i wynikających z niego konkluzji”<sup>25</sup>.

Innymi słowy, rozstrzygnięcia nie można zakwestionować, jeżeli z uzasadnienia faktycznego i prawnego wynika, że wszystkie okoliczności sprawy zostały prawidłowo ustalone i ocenione, a postępowanie było prowadzone zgodnie z zasadami ogólnymi. W orzecznictwie podnosi się dodatkowo, że rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego powinno być logiczną konsekwencją

<sup>22</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993, K 17/92, OTK 1993/2/33.

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 16 stycznia 2014, sygn. II SA/Go 835/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/).

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 16 stycznia 2014, sygn. II SA/Go 835/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/).

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 4 lipca 2013, sygn. I SA/Rz 392/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/).

zebranego i ocenionego materiału dowodowego, a nie efektem choćby ograniczonego woluntaryzmu<sup>26</sup>.

W przypadku uznania administracyjnego kontrola sądu sprowadza się zatem do tego, czy postępowanie było prowadzone niewadliwie i czy organ dokonał rzetelnej (obiektywnej, a nie dowolnej) analizy wszelkich okoliczności sprawy. Problem jednak w tym, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie określają reguł posługiwania się uznaniem administracyjnym. Powoduje to, że każdy organ posługuje się własnymi regułami, mimo że działając w ramach uznania, jest zobowiązany do wydania decyzji zgodnej z wolą ustawodawcy. Problem jednak w tym, że wola ustawodawcy nie jest jednoznacznie wyartykułowana. Powoduje to, że kontrola tej działalności organu jest ograniczona do formalnej poprawności przeprowadzonego postępowania, w szczególności do tego, czy w ramach postępowania były przestrzegane zasady ogólne. Na taki zakres kontroli zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w Uchwale 7 sędziów z 1983 roku, w której można przeczytać: „Ostateczna decyzja wydana przez organ administracji państwowej w granicach przysługującego mu z mocy konkretnego przepisu prawa uznania może być uchylona przez Naczelną Radę Administracyjną w razie stwierdzenia naruszeń przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy”<sup>27</sup>.

W konsekwencji w orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, że nawet gdy organ ustali istnienie przesłanki określonej w formie klauzuli generalnej – i tak może rozstrzygać na niekorzyść wnioskodawcy. Innymi słowy, organ ma w takim przypadku prawo, a nie obowiązek załatwić wniosek pozytywnie. Uznanie administracyjne sprowadza się zatem do tego, że rezultat stosowania prawa nie jest jednoznacznie określony.

Odmienne wygląda sytuacja w przypadku klauzul generalnych. W tym przypadku, inaczej niż w przypadku uznania administracyjnego, decyzja podejmowana przez organ na podstawie klauzuli generalnej, nie sprowadza się do dokonania wyboru między dwoma równowartościowymi rozwiązaniami, ponieważ prawidłowe rozstrzygnięcie może być tylko jedno. Istota klauzuli generalnej polega jedynie na tym, że stosujący prawo ma ustalić znaczenie tego zwrotu.

Przesłanki określone w formie klauzuli generalnej, tak jak każde pojęcie nieostre, mają charakter norm prawnych i w związku z tym podlegają wykładni

---

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 16 stycznia 2014, sygn. II SA/Go 835/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/).

<sup>27</sup> Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów – zasada prawna z 25 października 1984, sygn. III AZP 9/83, OSNC 1985/5-6/63.

prawa. Tym samym kontrola sądu administracyjnego jest tu daleko szersza niż w przypadku uznania administracyjnego. Prawdliwość działań organu jest kontrolowana nie tylko pod kątem prawidłowości zgromadzenia i oceny materiału dowodowego, lecz także w zakresie prawidłowości ustalenia, czy w konkretnym przypadku istnieją lub nie istnieją przesłanki określone w formie klauzuli generalnej, a także czy wnioski wynikające z oceny materiału dowodowego są prawidłowe zarówno pod względem logicznym, jak i pod względem prawnym.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że w przypadku wyrażen nieostrych kontrola legalności decyzji poza oceną, czy dokonana przez organ ocena okoliczności sprawy nie jest dowolna, obejmuje również ustalenie, czy nie nastąpiło „przekroczenie dopuszczalnej granicy swobody interpretacji pojęć nieostrych na tle konkretnego stanu faktycznego”<sup>28</sup>. Użycie przez prawodawcę wyrażen nieostrych powoduje, że organ kontrolujący legalność decyzji wydanych na ich podstawie jest zobowiązany ustalić, czy nie przekroczone wyznaczonej przez ustawodawcę, swobody interpretacji tych określeń w konkretnym stanie faktycznym. Innymi słowy, w tym przypadku sąd jest obowiązany dokonać oceny, czy organ prawidłowo ustalił, że przesłanki zostały spełnione lub że w danym stanie faktycznym one nie występują<sup>29</sup>.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się ponadto, że zakres swobody organu, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest ograniczony zasadami ogólnymi prawa formalnego<sup>30</sup>. Posługiwanie się przez ustawodawcę klauzulą generalną powoduje zatem, że stosowanie prawa ma charakter ocenny i indywidualny, tzn. organ stosujący prawo ma pewną swobodę przy ustalaniu, czy dany stan faktyczny mieści się w zakresie pojęcia stanowiącego ową klauzulę (np. w zakresie pojęcia „interes publiczny”). Zakres tej swobody nie może jednak wykraczać poza cel danej regulacji prawnej<sup>31</sup>.

Z drugiej strony z regulacji skonstruowanej przy użyciu klauzuli generalnej nie powstają dla strony żadne konkretne prawa<sup>32</sup>. Działania organu administracyjnego mają bowiem zawsze charakter władczy i jednostronny. Należy jednak

<sup>28</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 26 maja 1981, sygn. SA 974/81, ONSA 1981/1/49.

<sup>29</sup> Zob. wyrok WSA w Opolu z 9 stycznia 2014, sygn. I SA/Op 735/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z 11 czerwca 1981, sygn. SA 820/81, ONSA 1981/1/57; wyrok z 19 grudnia 1984, sygn. III SA 872/84, ONSA 1984/2/120.

<sup>31</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2013, sygn. II SA/Wa 1473/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>32</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 13 grudnia 2013, sygn. II SA/Kr 1032/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

zauważyć, że klauzule generalne, mające zastosowanie w prawie podatkowym, odznaczają się walorem aksjologicznym, słusznościowym lub celowościowym. Dlatego ich zastosowanie nie daje organowi prawa do dowolności działania. W przypadku użycia klauzuli generalnej ustawodawca odwołuje się zatem do ocen pozaprawnych organu stosującego prawo. Zawsze zatem rozstrzygnięcie oparte na klauzuli generalnej przyznaje większą lub mniejszą swobodę organowi stosującemu prawo. Stanowi więc to zawsze niebezpieczeństwo działań pozaprawnych lub powstrzymywanie się od wydawania decyzji pozytywnych z uwagi na obawę podejrzenia o nieuzasadnione sprzyjanie stronie. Na przykład organy podatkowe obecnie są umocowane do udzielania ulg w zapłacie podatków (raty, umorzenie), ale z uwagi na ich konstrukcję (uznaniowość i klauzule generalne) czynią to niechętnie.

### 3. Stosowanie przepisów w praktyce

Przepisy art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej przewidują możliwość odroczenia terminu płatności podatku oraz rozłożenia spłaty podatku oraz zaległości podatkowych e na raty w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Wydanie decyzji pozytywnej w przedmiocie rozłożenia spłaty podatku lub zaległości podatkowej na raty, który ma wpływ na indywidualną sytuację podatnika, jest ponadto uzależnione od uznania organu podatkowego. Ustawodawca dodatkowo bowiem zaznacza, że w przypadku zaistnienia powyższej przesłanki organ podatkowy może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty, a także odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.

Ograniczone wykorzystanie instytucji rat i odroczeń należy ocenić bardzo krytycznie. Jest to szkodliwe przede wszystkim dla podatników, ponieważ instytucja rat i odroczeń, po pierwsze, umożliwia podatnikowi (płatnikowi itd.) zapłatę zaległego podatku z uniknięciem zastosowania środków egzekucyjnych; po drugie, pozwala uniknąć płacenia odsetek za zwłokę<sup>33</sup>. Organ podatkowy niechętnie udziela rat lub odracza termin płatności również z uwagi na specyficzne odczytywanie treści pojęć użytych przez ustawodawcę. W rozstrzygnięciach

---

<sup>33</sup> W przypadku udzielenia rat lub odroczenia terminu płatności odsetki nalicza się jedynie do wniesienia podania, natomiast za okres spłaty w ratach lub odroczenia pobiera się opłatę prolongacyjną, która wynosi 50% stawki odsetek za zwłokę.

podkreśla się przede wszystkim, że instytucja rozłożenia spłaty podatku na raty jest ulgą i nie może być nadużywana<sup>34</sup>. W orzecznictwie sądowym podnosi się ponadto, że ulga taka nie może mieć charakteru powtarzającego<sup>35</sup>. Co więcej, podkreśla się, że odraczanie płatności podatku lub rozłożenie na raty ma charakter zupełnie wyjątkowy<sup>36</sup>.

W konsekwencji instytucja rozłożenia na raty spłaty podatku lub zaległości podatkowej nie jest w zasadzie wykorzystywana w celu realizacji postulatów wynikających z takich zasad podatkowych, jak zasada dogodności opodatkowania oraz pewności opodatkowania. Wynika to między innymi z tego, że organ podatkowy nie ma co prawda pełnej swobody co do ustalenia, czy istnieją przesłanki zastosowania ulgi, ale pozostawiono mu dużą swobodę w zakresie rozstrzygnięcia w przypadku ich stwierdzenia.

W przepisie upoważniającym organy podatkowe do udzielenia ulgi w zapłacie podatków poza uznaniem administracyjnym (organ podatkowy może) zamieszczone są pojęcia nieokreślone (klauzule generalne: ważny interes podatnika lub interes publiczny). W związku z tym należy wyraźnie podkreślić, że klauzule generalne dotyczą hipotetycznego stanu faktycznego, a uznanie administracyjne dotyczy skutków, jakie z tego stanu faktycznego (zdaniem organu, któremu to uprawnienie przyznano) wynikają. W tym drugim przypadku swoboda organu podatkowego jest bardzo duża, ponieważ kontrola jego działania ogranicza się jedynie do przestrzegania zasady prawdy obiektywnej, a więc wyczerpującego zebrania materiału dowodowego. Wybór rozstrzygnięcia należy zatem wyłącznie do organu podatkowego. Musi on jedynie wyczerpująco zebrać i przeanalizować materiał dowodowy i odpowiednio uzasadnić swoją decyzję<sup>37</sup>.

Oparcie instytucji rat i odroczenia terminu płatności podatków na uznaniu administracyjnym powoduje, że kontrola rozstrzygnięć przez sąd administracyjny dotyczy jedynie przepisów postępowania podatkowego<sup>38</sup>. W dodatku uchylenie decyzji nastąpi wyłącznie wtedy, gdy uchybienia proceduralne miały istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że

<sup>34</sup> Zob. wyrok NSA z 9 kwietnia 2002, sygn. III SA 3640/00, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 7, s. 63.

<sup>35</sup> Zob. S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 188.

<sup>36</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 1998, sygn. III SA 1311/97 (niepublikowany).

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA z 16.06.2004, sygn. III SA 444/03, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 8, s. 4.

<sup>38</sup> Zob. S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa...*, s. 186.

rozstrzygnięcie podejmowane w ramach uznania administracyjnego nie zmusza do pozytywnego załatwienia każdej prośby obywatela<sup>39</sup>. Tym samym szersze uprawnienia kontrolne sądu co do ustalenia przesłanek określonych w formie klauzul generalnych (niż w przypadku uznania) nie ma żadnego znaczenia. Co więcej, zgodnie z linią orzecznictwa sądu administracyjnego, dokonując oceny ważnego interesu podatnika, należy mieć na uwadze całokształt sytuacji podatnika, a więc także analizować zasadność wniosku o raty w aspekcie rzetelności w wypełnianiu wcześniej zobowiązań wobec państwa<sup>40</sup>. Nie może w związku z tym dziwić fakt, że większość wniosków o raty lub odroczenie jest załatwiana odmownie.

Być może sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby granice dowolności w rozstrzygnięciu tych spraw stanowiły pewne ogólne wytyczne naczelných organów administracyjnych wydawane w formie przepisów interpretacyjnych określających bliżej zdarzenia i zjawiska stanowiące podstawy takiego uznania. Zasadniczo brakuje jednak w aktualnym stanie prawnym tego rodzaju przepisów. Granice stanowią więc założenia polityki podatkowej oraz treść zadań nałożonych przez jednostki nadrzędne. Od wielu lat organy podatkowe w swojej polityce kierują się wyłącznie celem fiskalnym, zapominając o ochronie źródeł opodatkowania. Generalnie, nawet w przypadku gdy w sposób bezsporny za rozłożeniem na raty przemawia ważny interes podatnika lub interes publiczny, organ podatkowy nie udziela ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych<sup>41</sup>.

Ponadto w orzecznictwie sądu administracyjnego można spotkać pogląd, że „sposób, w jaki podatnik gospodaruje swym majątkiem i swymi przychodami, nie jest i nie może być nigdy podstawą do ulgowego traktowania zobowiązania podatkowego, a straty poniesione przez podatnika w jego działalności gospodarczej nie mogą obciążać ogółu i uzasadniać traktowania – jako przeważającego – interesu podatnika”<sup>42</sup>. Tak więc również sądy administracyjne stoją na stanowisku, że ulgi w zapłacie podatku w postaci rozłożenia spłaty na raty nie mogą być przyznawane zbyt często i pochopnie. W konsekwencji rosną zaległości objęte tytułami wykonawczymi, co na pewno nie jest uzasadnione ani interesem podatnika, ani interesem publicznym.

---

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2014, sygn. II SA/Kr 613/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>40</sup> Zob. wyrok NSA z 30 maja 2001, sygn. III SA 830/00, LEX 54007.

<sup>41</sup> Zob. wyrok NSA z 19 września 2001, sygn. I SA/Gd 197/99, LEX 76073.

<sup>42</sup> Zob. wyrok NSA z 16 stycznia 1998, sygn. I SA/Po 855/97, niepublikowany.

Decyzja organu podatkowego dotycząca modyfikacji ustawowego terminu płatności poprzez rozłożenie spłaty podatku na raty nie jest więc determinowana żadnymi wskazaniem ustawy poza ogólnymi klauzulami<sup>43</sup>. Klauzule te nie zawierają jednak żadnych zobiektywizowanych kryteriów stanowiących o zasadności żądania strony<sup>44</sup>. Wystarczy więc, że organ podatkowy uzasadni, dlaczego udzielił tytu a tytu rat lub odmówił ich udzielenia, a nie będzie można zakwestionować legalności takiej decyzji<sup>45</sup>.

Z uwagi na fakt, że ustawodawca posługuje się klauzulą generalną jako przesłanką rozłożenia na raty zobowiązań podatkowych, nie można jednoznacznie określić, jakie argumenty podatnik powinien podnosić w podaniu, aby mógł liczyć na pozytywną decyzję. Wskazówką mogą tu być jedynie urzędowe interpretacje oraz wytyczne Ministra Finansów, do których jednak nie ma dostępu strona, ponieważ są to przepisy prawa wewnętrznego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że formalnie wytyczne Ministra Finansów nie wiążą co prawda organów podatkowych, ale w praktyce mają decydujący wpływ na ich rozstrzygnięcia.

W konsekwencji nawet podatnicy podejmujący czynności mające na celu poprawę ich sytuacji ekonomicznej nie mają pewności, że ich prośba będzie uwzględniona. Wystarczy bowiem, że organ podatkowy uzna, iż w jego ocenie działania podjęte przez podatnika nie zagwarantują spłaty zaległych zobowiązań w terminach określonych przez ten urząd. Uprawnienia organu podatkowego przy wydawaniu decyzji w tej sprawie są zatem podobne do uprawnień wierzyciela należności cywilnoprawnych, tym bardziej że decyzja ta podejmowana jest na podstawie ogólnego kryterium, jakim jest ważny interes podatnika lub interes publiczny<sup>46</sup>. Nie oznacza to jednak, że takie decyzje są racjonalne i zgodne z zasadami dogodności i pewności opodatkowania.

Podjęcie decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia finansów publicznych jest możliwe między innymi dlatego, że przepisy Ordynacji podatkowej stanowiące podstawę rozłożenia na raty zaległości podatkowej zawierają jedynie kierunkowe dyrektywy wyboru<sup>47</sup>. Gdyby natomiast decyzja ratalna była decyzją związaną, organ podatkowy, stwierdziwszy występowanie przesłanek określonych przez ustawodawcę, miałby obowiązek wydania decyzji o określonej

<sup>43</sup> Zob. wyrok NSA z 22 września 1999, sygn. I SA/Wr 1052/97, LEX nr 38090.

<sup>44</sup> Zob. wyrok NSA z 10 marca 2000, sygn. I SA/Kr. 110/98, LEX nr 40748.

<sup>45</sup> Zob. wyrok NSA z 21 marca 2000, sygn. I SA/Wr 682/99, LEX nr 40675.

<sup>46</sup> Zob. wyrok NSA z 5 lipca 2000, sygn. I SA/Ka 128/99, ABC nr 64785.

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA z 8 września 2000, sygn. I SA 1836, ABC nr 68399.

treści<sup>48</sup>. Wprowadzenie takiej zasady nie tylko potaniałoby pobór podatków, lecz także pozwoliłoby lepiej realizować jedną z podstawowych zasad podatkowych, jakimi są zasada pewności i zasada dogodności opodatkowania. Stan faktyczny jest natomiast taki, że organy dokonują samodzielnie oceny, czy w danym przypadku udzielić rat, czy nie na podstawie nieostrego kryterium, jakim jest pojęcie „ważny interes podatnika”<sup>49</sup>. W sprawach tych przedmiotem oceny organów podatkowych jest w konsekwencji sytuacja finansowa, rodzinna i życiowa podatnika<sup>50</sup>, a więc kryteria, które mogłyby być przez ustawodawcę zobiektywizowane. Wprowadzenie związania administracyjnego do instytucji rat nie tylko potaniałoby pobór podatków, lecz także zagwarantowałoby realizację postulatów wynikających z zasad pewności opodatkowania i dogodności.

#### **4. Rozłożenie spłaty zobowiązań podatkowych na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą**

Konstrukcja instytucji rat i odroczenia terminu płatności sprawia, że wnioski podatników są najczęściej załatwiane odmownie. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w przypadku przedsiębiorców, ponieważ zgodnie z art. 67b Ordynacji podatkowej organ podatkowy na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych w art. 67a powyższej ustawy, które:

- nie stanowią pomocy publicznej,
- stanowią pomoc de minimis w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis, a także stanowią inną pomoc publiczną wymienioną w pkt 3 art. 67b § 1 Ordynacji podatkowej<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Zob. wyrok NSA z 24 października 2000, sygn. I SA/Ka 1144/99, LEX nr 45531.

<sup>49</sup> Zob. wyrok NSA z 10 listopada 2000, sygn. III SA 1584/99, LEX nr 47470; wyrok NSA z 7 marca 2001, sygn. I SA/Sz 2125/99, LEX nr 48961.

<sup>50</sup> Zob. wyrok NSA z 28 listopada 2000, sygn. I SA/Ka 1458/99, LEX nr 47122; wyrok NSA z 21 marca 2001, sygn. I SA/Ka 577/00, LEX nr 47500; wyrok NSA z 12 kwietnia 2001, sygn. III SA 202/00, LEX nr 47482; wyrok NSA z 27 sierpnia 1999, sygn. III SA 8162/98, POP 2001/4/91.

<sup>51</sup> W przepisie tym wymieniono następujące rodzaje pomocy:

- a) udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia;
- b) udzielaną w celu zapobieżenia lub likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym;



W przypadku przedsiębiorców możliwość udzielenia ulgi jest uzależniona zatem nie tylko od spełnienia przesłanek określonych w art. 67a Ordynacji podatkowej, lecz także od tego, czy w danym przypadku ulga w zapłacie nie będzie uznana za pomoc publiczną lub będzie jedną z form pomocy dopuszczalnej. Tylko wtedy, gdy ulga nie będzie uznana za pomoc publiczną lub gdy będzie uznana za pomoc dopuszczalną, organ podatkowy będzie rozważał, czy występują przesłanki określone w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Innymi słowy, dopiero po ustaleniu, że są spełnione wyżej wymienione wymogi, organ podatkowy ustala, czy za udzieleniem ulgi w zapłacie podatków przemawia ważny interes publiczny lub ważny interes podatnika.

W konsekwencji przedsiębiorcy rzadko mogą liczyć na to, że terminy zapłaty ciążących na nich zobowiązań podatkowych będą adekwatne do ich możliwości płatniczych. Dzieje się tak między innymi dlatego, że organy podatkowe w orzeczeniach (oraz niestety często sądy w wyrokach) każdy przypadek udzielenia ulgi w zapłacie podatków traktują jako pomoc publiczną. Jest to zaskakujące, szczególnie jeśli się zważy, że pomoc publiczna nie została zdefiniowana w Ordynacji podatkowej. Zgodnie natomiast z art. 107 ust. 1 TFUE: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”<sup>52</sup>.

Jak z powyższego wynika, każda pomoc, która nie zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, nie jest pomocą publiczną, o której mowa w art. 67b Ordynacji podatkowej. W związku z tym należy z zadowoleniem odnotować fakt, że

- 
- c) udzielaną w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim;
  - d) udzielaną w celu promowania i wspierania kultury, dziedzictwa narodowego, nauki i oświaty;
  - e) będącą rekompensatą za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powierzonych na podstawie odrębnych przepisów;
  - f) na szkolenia;
  - g) na zatrudnienie;
  - h) na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
  - i) na restrukturyzację;
  - j) na ochronę środowiska;
  - k) na prace badawczo-rozwojowe;
  - l) regionalną.

<sup>52</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU 2004.90.864/2.

pojawiają się orzeczenia, w których odmiennie niż w poprzednich orzeczeniach interpretuje się pomoc publiczną. Należy zatem mieć nadzieję, że w orzecznictwie powszechnie będzie przyjmowany pogląd, że nie każda ulga w spłacie podatków udzielona podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą powinna być traktowana jako pomoc publiczna. Warto więc powtórzyć za WSA w Warszawie<sup>53</sup>, że traktowanie każdej takiej ulgi jako pomoc publiczną jest błędne i „dopiero stwierdzenie przez organy podatkowe, że udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych podmiotowi gospodarczemu (przedsiębiorcy) zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji wykluczyć może stosowanie art. 67b § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Ocena tego kryterium powinna być dokonana przez analizę rzeczywistej, aktualnej i potencjalnej działalności podatnika – przedsiębiorcy, z uwzględnieniem rodzaju jego działalności, jej zakresu i wpływu na konkurencję. W szczególności na konkurencję na rynku Unii Europejskiej”.

Taka interpretacja pojęcia „pomoc publiczna” spowodowałaby, że uzyskanie ulgi w zapłacie podatków przez przedsiębiorców byłoby częstsze. Nie należy jednak liczyć, że wydawanie pozytywnych decyzji stanie się powszechne, ponieważ rozstrzygnięcie jest oparte na uznaniu administracyjnym, a kontrola takich rozstrzygnięć ogranicza się do prawidłowości przeprowadzonego postępowania podatkowego.

## Podsumowanie

Nagminne odmawianie udzielenia ulgi w zapłacie podatków należy ocenić negatywnie, szczególnie gdy odmowa jest uzasadniona możliwością szybkiego egzekucyjnego ściągnięcia zaległości podatkowej, a w rzeczywistości długo po okresie, w którym wnioskodawca zamierzał spłacić zaległość, prowadzi się egzekucję tej zaległości podatkowej. Pamiętać należy, że rozłożenie płatności podatku na raty pozwala podatnikowi uniknąć egzekucji administracyjnej. Podatnik, któremu organ podatkowy udzielił ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, może spokojnie planować swoje przedsięwzięcia gospodarcze. Należy zatem postulować, aby dostępność uzyskania zgody na spłatę zaległości podatkowych na raty była łatwiejsza. Byłoby to zgodne z postulatami wynikającymi z zasad podatkowych: dogodności i pewności opodatkowania.

---

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2013, sygn. VIII SA/Wa 872/12, LEX nr 1303190.

W celu realizacji powyższych zasad podatkowych lepiej byłoby, gdyby instytucja rozłożenia spłaty zaległości podatkowej na raty przestała być ulgą w zapłacie, lecz raty (odroczenie) byłyby przyznawane, gdyby podatnik gwarantował zabezpieczenia wykonania zobowiązania, np. w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. Taka konstrukcja rat byłaby możliwa oczywiście pod warunkiem, że za cały okres spłaty zaległości w ratach naliczono by odsetki za zwłokę. W takim przypadku należałoby jednocześnie rozważyć możliwość wprowadzenia dwóch rodzajów odsetek za zwłokę: zwykłych (niskich, na poziomie np. 105–110% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego) i karnych naliczanych dodatkowo za okres prowadzenia egzekucji. Ustanawiając taką konstrukcję rat, należałoby jednocześnie uzależnić liczbę dopuszczalnych rat od sytuacji finansowej i majątkowej dłużnika, tzn. ustawodawca określałby minimalną i maksymalną liczbę rat (uzależnioną od dochodu osiąganego przez podatnika i wartości jego majątku).

Zmiana dotycząca dobrowolnego wykonania zobowiązań podatkowych poprzez zmianę przepisów dotyczących rozkładania spłaty podatków na raty oraz odraczania terminów płatności jest potrzebą chwili. Zbyt często dochodzi bowiem do wszczęcia egzekucji skierowanej do uczciwych podatników, którzy mają przejściowe kłopoty finansowe. Regulacje związane z przymusowym dochodzeniem podatków są w Polsce bardzo kosztowne zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym.

Teoretycznie więc w zgodzie z obowiązującym prawem w ciągu 14 dni od upływu terminu płatności może dojść do fizycznej likwidacji przedsiębiorstwa poprzez egzekucyjną sprzedaż maszyn i urządzeń.

Dzieje się tak między innymi dlatego, że instytucja rozłożenie spłaty podatku na raty jest ulgą, a ulga podatkowa, stanowiąc odstępstwo od powszechności opodatkowania, nie może być nadużywana<sup>54</sup>. W konsekwencji instytucję rozłożenia na raty spłaty podatku lub zaległości podatkowej w ograniczonym zakresie wykorzystuje się przy wykonywaniu zobowiązań podatkowych. Jest to niezrozumiałe, ponieważ w większości systemów podatkowych, np. francuskim, hiszpańskim, niemieckim, holenderskim, spłata podatku w ratach jest prawem podatnika. Warunkiem uzyskania układu ratalnego (odroczenia) jest jedynie przedstawienie zabezpieczenia. Istotne jest również to, że w państwach tych udzielenie układu ratalnego nie wstrzymuje biegu odsetek za zwłokę. Nie ma

---

<sup>54</sup> Zob. wyrok NSA z 9 kwietnia 2002, sygn. III SA 3640/00, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 7, s. 63.

żadnych racjonalnych przesłanek, które sprzeciwiałyby się wprowadzeniu takich regulacji również w Polsce.

## Literatura

- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Teoria Instytucje Funkcjonowanie*, TNOiK Toruń 2000.
- Dolata S., *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Studia i Monografie nr 274, Uniwersytet Opolski, Opole 1999.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2001.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Grzybowski S., *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1977.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, przeł. B. Jasińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Staniszewski M., *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin 2007.
- Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1984.
- Wolański R., *System podatkowy Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2004.
- Wronkowska S. Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1984.

## Akty prawne

- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. DzU 2012, poz. 749 ze zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU 2004.90.864/2).

**Orzeczenia**

- Wyrok NSA z 11 czerwca 1981, sygn. SA 820/81, ONSA 1981/1/57.
- Wyrok NSA w Warszawie z 26 maja 1981, sygn. SA 974/81, ONSA 1981/1/49.
- Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów – zasada prawna z 25 października 1984, sygn. III AZP 9/83, OSNC 1985/5-6/63.
- Wyrok NSA z 19 grudnia 1984, sygn. III SA 872/84, ONSA 1984/2/120.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993, K 17/92, OTK 1993/2/33.
- Wyrok NSA z 16 stycznia 1998, sygn. I SA/Po 855/97.
- Wyrok NSA z 17 listopada 1998, sygn. III SA 1311/97.
- Wyrok NSA z 27 sierpnia 1999, sygn. III SA 8162/98, POP 2001/4/91.
- Wyrok NSA z 22 września 1999, sygn. I SA/Wr 1052/97, LEX nr 38090.
- Wyrok NSA z 10 marca 2000, sygn. I SA/Kr. 110/98, LEX nr 40748.
- Wyrok NSA z 21 marca 2000, sygn. I SA/Wr 682/99, LEX nr 40675.
- Wyrok NSA z 5 lipca 2000, sygn. I SA/Ka 128/99, ABC nr 64785.
- Wyrok NSA z 8 września 2000, sygn. I SA 1836, ABC nr 68399.
- Wyrok NSA z 24 października 2000, sygn. I SA/Ka 1144/99, LEX nr 45531.
- Wyrok NSA z 10 listopada 2000, sygn. III SA 1584/99, LEX nr 47470.
- Wyrok NSA z 7 marca 2001, sygn. I SA/Sz 2125/99, LEX nr 48961.
- Wyrok NSA z 28 listopada 2000, sygn. I SA/Ka 1458/99, LEX nr 47122.
- Wyrok NSA z 21 marca 2001, sygn. I SA/Ka 577/00, LEX nr 47500.
- Wyrok NSA z 12 kwietnia 2001, sygn. III SA 202/00, LEX nr 47482.
- Wyrok NSA z 30 maja 2001, sygn. III SA 830/00, LEX 54007.
- Wyrok NSA z 19 września 2001, sygn. I SA/Gd 197/99, LEX 76073.
- Wyrok NSA z 9 kwietnia 2002, sygn. III SA 3640/00, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 7, s. 63.
- Wyrok NSA z 16 czerwca 2004, sygn. III SA 444/03, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 8, s. 4.
- Wyrok NSA z 27 lutego 2013 o sygn.. akt II FSK 2013/11.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2013, sygn. VIII SA/Wa 872/12, LEX nr 1303190.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 4 lipca 2013, sygn. I SA/Rz 392/13.
- Wyrok WSA w Krakowie z 13 grudnia 2013, sygn. II SA/Kr 1032/13.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2013, sygn. II SA/Wa 1473/13.
- Wyrok WSA w Opolu z 9 stycznia 2014, sygn. I SA/Op 735/13.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 16 stycznia 2014, sygn. II SA/Go 835/13.

Wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2014, sygn. III SA/Kr 601/13.

Wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2014, sygn. II SA/Kr 613/13.

## **TAXATION CERTAINTY AND CONVENIENCE PRINCIPLES AND ADMINISTRATIVE DISCRETION**

### **Summary**

In accordance with the certainty principle, all elements of a tax should be defined clearly, not freely, while according to the convenience principle, aimed at efficiency of taxation, a tax should be collected in such a way and in such time that are the most convenient for the taxpayer. The manner of paying taxes and their term of payment should not be left to administrative discretion as it grants taxation authorities a possibility of choosing the manner of settlement. In order to apply the aforementioned taxation principles, it would be best if the institution of dividing taxation arrears into settlements would stop to exist as a payment relief awarded within the scope of administrative discretion. Application of postulates resulting from those principles would be possible if the premise for division of payment into settlements (postponement) would require securing of the fulfilment of the obligation in a form of a bank or insurance guarantee.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** taxation certainty principle, convenience principle, administrative discretion, general clauses

**Marek Stawecki\***

Uniwersytet Szczeciński

**CZYNNOŚCI, KTÓRE NIE WYMAGAJĄ UZYSKANIA ZEZWOLENIA  
MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
NA NABYCIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE****Streszczenie**

Występujący w Polsce system reglamentacji obrotu nieruchomościami – chociaż przewidujący wyjątki i różne stopnie ograniczeń – w dalszym ciągu jest uzasadniony potrzebą kontroli zakupu przez cudzoziemców tak ważnych z punktu widzenia społeczno-gospodarczego dóbr, jak nieruchomości. Całkowita swoboda nabycia nieruchomości przez cudzoziemców na podstawie tylko przepisów Kodeksu cywilnego na zasadzie równorzędności podmiotów polskich i cudzoziemskich jest nie do pogodzenia z nastrojami polskich rolników oraz stanem polskiej gospodarki.

Przyjęte przez nasz kraj postępowanie w sprawie usunięcia ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców odpowiada warunkom Traktatu Akcesyjnego.

W myśl obowiązujących przepisów w Polsce nie ma zakazu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, ale – podobnie do ograniczeń i uwarunkowań występujących w wielu państwach Unii Europejskiej – nabycie nieruchomości przez cudzoziemca musi być poprzedzone zezwoleniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji administracyjnej.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, cudzoziemiec, nieruchomość, reglamentacja, zezwolenie

---

\* e-mail: marekstawecki@op.pl

## 1. Ustawowe zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia

Zgodnie z generalną zasadą zawartą w art. 1 ust. 1 Ustawy z 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przedmiotowe nabycie wymaga zezwolenia, które jest wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>1</sup>. Zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych wymaga także nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości w Polsce, w przypadkach, które określa art. 3e ust. 1 i 2 ustawy<sup>2</sup>.

Ustawa przewiduje szereg zwolnień z obowiązku uzyskania zezwolenia. Dotyczy to przypadków wyłączonych spod reżimu prawnego ustawy na podstawie art. 7 oraz wyjątków w stosowaniu przepisów ustawy, wymienionych w art. 8 ust. 1 oraz wymienionych w art. 8 ust. 2 i 2a ustawy.

Z punktu widzenia konieczności uzyskiwania zezwolenia na nabycie nieruchomości cudzoziemcy są podzieleni na dwie grupy:

Pierwszą stanowią cudzoziemcy, których obowiązują zliberalizowane zasady obrotu nieruchomościami. Z art. 8 ust. 2 u.n.n.c. wynika, że grupa ta obejmuje cudzoziemców będących obywatelami bądź przedsiębiorcami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

Drugą stanowią cudzoziemcy, do których stosuje się całość uregulowań u.n.n.c. Grupa ta obejmuje cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami wszystkich innych państw niż państwa wskazane wyżej.

Przepisy ustawy są dostosowane do wymogów prawa europejskiego, a w szczególności swobód europejskich przysługujących obywatelom i przedsiębiorcom państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, z zastrzeżeniem wyjątków ustanowionych w okresach przejściowych, dotyczących aktualnie wyłącznie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. Od 1 maja 2009 roku nie obowiązuje już bowiem pięcioletni okres przejściowy dotyczący nabywania tzw. drugich domów.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. DzU 2004, nr 167, poz. 1758), dalej u.n.n.c.

<sup>2</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 71–82.



Przepisów ustawy nie stosuje się w sytuacjach określonych w art. 7 ustawy:

1. Przekształcenie spółki handlowej, w rozumieniu przepisów tytułu IV działu III ustawy z 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych<sup>3</sup>.

2. Nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Jeżeli prawo ojczyście spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, w tym zakresie stosuje się prawo polskie.

3. Fundusz inwestycyjny zamknięty oraz specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty stosujący zasady i ograniczenia inwestycyjne określone dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego w rozumieniu przepisów Ustawy z 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych<sup>4</sup>.

Ustawodawca przewidział również w art. 8 ust. 1 wyjątki, na podstawie których cudzoziemiec jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia, przy czym wyjątki te nie mają zastosowania, jeżeli nieruchomość jest położona w strefie nadgranicznej lub przekracza powierzchnię 1 ha.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców reglamentuje także obrót (z udziałem cudzoziemców) akcjami i udziałami spółek handlowych z siedzibą w Polsce będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w Polsce w dwóch przypadkach, wskazanych w art. 3e ustawy:

1. Nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji wymaga zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli w ich wyniku spółka, będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP stanie się spółką kontrolowaną.

2. Nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP, wymaga zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Ta generalna zasada nie dotyczy przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym albo spółka jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości wyłączonej spod obowiązku uzyskania zezwolenia.

<sup>3</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. DzU 2013, poz. 1030).

<sup>4</sup> Ustawa z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (DzU 2004, nr 146, poz. 1546).

Należy podkreślić, że na podstawie art. 8 ust 2 ustawy, cudzoziemcy, obywatele i przedsiębiorcy państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej, nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach z siedzibą na terytorium RP, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. Na podstawie art. 8 ust. 4 Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców Minister Spraw Wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a, oraz rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3e ust. 1 i 2. Rejestry te są prowadzone w sposób określony przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z 23 listopada 2004 roku w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców<sup>5</sup>.

Głównym celem prowadzenia powyższych rejestrów jest nadzór w zakresie obrotu nieruchomościami dokonywanego z udziałem cudzoziemców.

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej na warunkach zapisanych w Traktacie Akcesyjnym i związana z nimi swoboda nabywania nieruchomości przez obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz przez podmioty z Konfederacji Szwajcarskiej spowodowały rozszerzenie kręgu podmiotów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości, udziałów lub akcji. W tej sytuacji wzrosła również rola prowadzonych rejestrów, które umożliwiają kontrolę państwa w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Prowadzenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych rejestrów stanowi istotny instrument prawny umożliwiający monitorowanie obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców.

## **2. Wyłączenia spod reglamentacji uzyskiwania zezwoleń**

Zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia MSW na nabycie nieruchomości zostały przedstawione w art. 8 ust. 1 Ustawy o nabywaniu nieruchomości

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (DzU 2004, nr 255, poz. 2556).

przez cudzoziemców. Zgodnie z przywołanym przepisem nie wymaga uzyskania zezwolenia:

1. Nabycie samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu Ustawy z 24 czerwca 1994 roku o własności lokali oraz nabycie samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego<sup>6</sup>.

2. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej pięć lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich.

3. Nabycie przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwa lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, nieruchomości, które w wyniku nabycia będą stanowić wspólność ustawową małżonków.

4. Nabycie przez cudzoziemca nieruchomości w drodze umowy ze zbywcą, jeżeli w dniu nabycia cudzoziemiec jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej pięć lat.

5. Nabycie przez osobę prawną lub spółkę handlową nieposiadającą osobowości prawnej, mającą siedzibę w Polsce i kontrolowaną przez cudzoziemców, na cele statutowe, nieruchomości niezabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast.

6. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym.

7. Nabycie lub objęcie przez bank z siedzibą na terytorium Polski kontrolowany przez cudzoziemców, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych akcji lub udziałów w spółce, która jest lub stanie się w wyniku nabycia jej udziałów lub akcji cudzoziemcem i jest jednocześnie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych w Polsce.

Ustawodawca przewidział w art. 8 ust. 1 u.n.n.c. wiele wyjątków, na podstawie których cudzoziemiec jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia,

---

<sup>6</sup> Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (DzU, 2000, nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

przy czym wyjątki te w zakresie ust. 1 nie mają zastosowania, jeżeli nieruchomości leży w strefie nadgranicznej lub przekracza powierzchnię 1 ha (art. 8 ust. 3 u.n.n.c.).

Wyjątek od uzyskiwania zezwolenia na nabycie lokalu mieszkalnego obejmuje zarówno przypadki nabywania lokali mieszkalnych, które prowadzą do ustanowienia odrębnej własności lokalu, jak i przypadki nabywania lokali mieszkalnych już wyodrębnionych. Lokal mieszkalny powinien spełniać przesłankę samodzielności w rozumieniu art. 2 ust. 2 Ustawy z 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, tj. ma stanowić wydzieloną trwałymi ścianami izbę lub zespół izb przeznaczoną na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Jako potwierdzenie samodzielności danego lokalu właściwy w sprawach architektonicznych organ wydaje odpowiednie zaświadczenie (zaświadczenie o samodzielności lokalu). Nabycie udziału w gruncie związanego z prawem własności lokalu mieszkalnego nie wymaga uzyskania zezwolenia, gdyż jest to prawo ściśle i nierozdzielnie związane z lokalem zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z 24 czerwca 1994 roku o własności lokali.

Nie jest wykluczone nabycie przez cudzoziemca więcej niż jednego lokalu mieszkalnego. Komentowana ustawa również nie wyklucza nabycia w trybie art. 8 ust. 1 pkt 1 lokalu mieszkalnego przez osobę prawną. Wniosek taki wypływa stąd, że w tym punkcie nie jest wskazane, jakoby nabycie lokalu mieszkalnego miało się wiązać z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.

Zbędne jest zezwolenie na nabycie odrębnej własności lokalu przez członka spółdzielni będącego cudzoziemcem, któremu przysługiwało lokatorskie albo własnościowe prawo do lokalu spółdzielczego, w trybie przewidzianym w Ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Z braku ograniczeń należy przyjąć, że zwolnienie to nie jest ograniczone do jednego lokalu mieszkalnego i przysługuje w stosunku do każdego nabywanego lokalu, zarówno już wyodrębnionego, jak i dopiero wyodrębnianego. Zezwolenia nie wymaga także nabycie udziału w nieruchomości lokalowej.

Należy jednak stwierdzić, że treść tego przepisu nie jest w pełni bezpieczna dla obrotu nieruchomościami w Polsce, gdyż nie wyklucza nabycia przez cudzoziemca więcej niż jednego lokalu mieszkalnego. Dlatego może dojść do sytuacji, że podmiot, nabywając wszystkie lokale w budynku, stałby się wyłącznym właścicielem budynku bez spełnienia obowiązku uzyskania zezwolenia. Wydaje się, że czynność prawna, której rezultatem stałby się wskazany stan faktyczny

i prawny, mogłaby zostać uznana za bezwzględnie nieważną jako prowadząca do obejścia ustawy w rozumieniu art. 58 k.c.<sup>7</sup>

Z kolei pkt 1a ust. 1 komentowanego artykułu stanowi, że nie ma obowiązku uzyskiwania zezwolenia na nabycie samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego. Z brzmienia tego punktu wynika, że nabycie garażu lub udziału w nim bez konieczności uzyskiwania zezwolenia dotyczy tylko tych cudzoziemców, którzy nabywają lub są już właścicielami nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego związanego z zaspokojeniem ich potrzeb mieszkaniowych.

Natomiast nabywanie przez cudzoziemców spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego lokali użytkowych o charakterze usługowym, tzn. lokali przeznaczonych na inne cele niż garaż nabywany w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego, generalnie wymaga uzyskania zezwolenia MSW bez względu na fakt, czy lokal jest położony w strefie nadgranicznej, czy poza obszarem strefy.

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej pięć lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich nie powoduje obowiązku uzyskiwania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Okres ten liczony jest od dnia uzyskania ostatecznej i prawomocnej decyzji o udzieleniu zezwolenia na osiedlenie się lub pobyt i musi upłynąć najpóźniej w dniu nabycia nieruchomości. Na notariuszu ciąży obowiązek udokumentowania faktu zamieszkania cudzoziemca w Polsce przez co najmniej pięć lat przez powołanie w akcie notarialnym udzielonego zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich<sup>8</sup>.

Możliwość wydania cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się przewiduje art. 64 Ustawy z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, który określa warunki, jakie musi spełnić cudzoziemiec, oraz art. 55 odnoszący się do cudzoziemców będących małżonkami polskich obywateli<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 136.

<sup>8</sup> R. Szytk, *Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 77 i n.

<sup>9</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (t.j. DzU 2011, nr 264, poz. 1573).

Instytucja zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich została wprowadzona do Ustawy o cudzoziemcach nowelizacją z 22 kwietnia 2005 roku. Stosownie do art. 65 powyższej ustawy zezwolenia takiego udziela się cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Polski w sposób legalny i nieprzerwany co najmniej przez pięć lat (bezpośrednio przed złożeniem wniosku). Cudzoziemiec musi ponadto mieć stabilne i regularne źródło dochodu, wystarczające do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, oraz ubezpieczenie zdrowotne lub potwierdzenie pokrycia kosztów leczenia w Polsce<sup>10</sup>.

Z obowiązku posiadania zezwolenia zwolnione jest też nabycie przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i mieszkającego w Polsce co najmniej dwa lata od dnia udzielenia mu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich nieruchomości, która w wyniku nabycia będzie stanowić wspólność ustawową małżonków. Zatem nie ma znaczenia czas trwania małżeństwa, lecz muszą wystąpić dwie przesłanki: cudzoziemiec ma zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich od co najmniej dwóch lat i nabyta nieruchomość jest objęta wspólnością majątkową z małżonkiem, obywatelem Polski. Wyjątek ten nie dotyczy zatem takich związków małżeńskich, w których ustrój majątkowy ma charakter umowny – ustanowiono umownie rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków (tzw. intercyza) lub ustanowiono rozdzielność majątkową w drodze wyroku sądowego.

Zniesienie wymogu uzyskania zezwolenia jest uzależnione od łącznego spełnienia następujących przesłanek w chwili nabycia nieruchomości:

- cudzoziemiec pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem polskim,
- cudzoziemiec zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwa lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich,
- nabyta nieruchomość będzie objęta wspólnością ustawową małżonków,
- nabyta nieruchomość nie jest położona w strefie nadgranicznej ani nie obejmuje gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha (art. 8 ust. 3 u.n.n.c.).

Nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca

---

<sup>10</sup> J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót...*, s. 138.

nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej pięć lat, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 u.n.n.c. również nie wymaga uzyskania zezwolenia. Jeżeli zbywcą nieruchomości będzie polski obywatel, zastosowanie znajdą tu przepisy art. 931–934 ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, które określają krąg spadkobierców ustawowych<sup>11</sup>. Zatem uprawnieni do dziedziczenia są: zstępni spadkodawcy (dzieci, wnuki, prawnuki), małżonek, rodzice, rodzeństwo, zstępni rodzeństwa, dziadkowie, zstępni dziadków oraz dzieci małżonka spadkodawcy. Osoby te mogą skorzystać ze zwolnienia od konieczności uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Jednocześnie warunkiem skorzystania z przedmiotowego zwolnienia jest wymóg, aby zbywca nieruchomości był jej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym co najmniej pięć lat. Termin ten należy liczyć od dnia nabycia nieruchomości przez zbywcę i musi on upływać najpóźniej w dniu nabywania nieruchomości przez cudzoziemca od tego zbywcy w drodze spadkobrania. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku użytkowania wieczystego termin zaczyna biec od chwili złożenia wniosku o wpis tego prawa w księdze wieczystej, jeżeli wniosek ten zostanie rozstrzygnięty pozytywnie.

Zezwolenia nie wymaga nabycie nieruchomości przez osobę prawną, mającą siedzibę w Polsce, kontrolowaną pośrednio lub bezpośrednio przez osoby fizyczne niemające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne mające siedzibę za granicą, na cele statutowe, nieruchomości niezabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast. Przepis ten został pomyślany jako regulacja ułatwiająca proces inwestycji w przypadkach, gdy dotyczy to niewielkich nieruchomości<sup>12</sup>. Nabycie na cele statutowe sprowadza się do bezpośredniego związku pomiędzy zakresem działalności osoby prawnej a nabywaną nieruchomością. W tym celu należy przede wszystkim sprawdzić akt założycielski danej osoby prawnej, którym może być właśnie statut, jak również umowa założycielska czy inny właściwy dokument. Cele działania osoby prawnej najczęściej określone są zarazem ogólnie (np. prowadzenie działalności gospodarczej) i bardziej szczegółowo poprzez podanie tzw. przedmiotu działalności zgodnego z Polską Klasyfikacją Działalności (tzw. PKD). Notariusz powinien ustalać ten związek na podstawie oświadczeń nabywcy, które weryfikuje, badając treść statutu/umowy oraz wypis z planu zagospodarowania

<sup>11</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93).

<sup>12</sup> R. Taradejna, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz poradnik*, Zielona Góra 1996, s. 56.

przestrzennego dla danej nieruchomości. Jeśli stwierdzi brak takiego związku, powinien odmówić dokonania czynności. Należy podkreślić, że jest to wymóg formalny, gdyż cudzoziemiec może doprowadzić do zmiany swojego statutu czy umowy założycielskiej przed przystąpieniem do aktu. Zmiana ta jednak musi być do tego czasu zarejestrowana i skuteczna.

Warunkiem zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia jest nabycie nieruchomości na cele statutowe. Nie oznacza to jednak, że z tej możliwości mogą skorzystać tylko osoby prawne działające na podstawie statutów, gdyż chodzi tu o wszelkiego rodzaju akty regulujące funkcjonowanie osób prawnych.

Nabycie na cele statutowe sprowadza się do bezpośredniego związku między zakresem działalności osoby prawnej a nabywaną nieruchomością. Jeżeli ten związek nie występuje, to zezwolenie jest konieczne, a dokonanie transakcji bez niego czyni ją nieważną<sup>13</sup>.

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym także nie wymaga uzyskania zezwolenia. W razie braku spłaty wymagalnej wierzytelności prowadzi się postępowanie egzekucyjne z nieruchomości obciążonej hipoteką. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej w tym postępowaniu licytacji nie znajdzie się nabywca przedmiotowej nieruchomości, bank – wierzyciel – uzyskuje prawo do nabycia tej nieruchomości bez zezwolenia.

Drugie zwolnienie dotyczące wyłącznie banków zostało zawarte w art. 8 ust. 1 pkt 7 u.n.n.c. i dotyczy nabycia lub objęcia bez zezwolenia udziałów lub akcji w spółce, o której mowa w art. 3e u.n.n.c., czyli w spółce z siedzibą w Polsce będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Polski. Ze zwolnienia tego może skorzystać jedynie bank będący cudzoziemcem, mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia jest to, aby nabycie lub objęcie udziałów lub akcji było związane z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych.

W praktyce banki unikają przejmowania na własność aktywów dawanych na zabezpieczenie przy czynnościach bankowych i dążą do alternatywnych rozwiązań w przypadku przeterminowanych zobowiązań (konsolidacja kredytów, restrukturyzacja zadłużenia itd.).

---

<sup>13</sup> J.J. Skoczyła, *Cywilnoprawny obrót...*, s.141.



Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca będącego bankiem hipotecznym w sądowym postępowaniu egzekucyjnym jest konsekwencją realizacji hipoteki ustanowionej dla zabezpieczenia wierzytelności tego banku. Nabycie nieruchomości następuje na podstawie prawomocnego postanowienia sądu o przysądzeniu własności nieruchomości. Konieczny jest także akt notarialny potwierdzający nabycie własności nieruchomości.

Wyłączenia z art. 8 ust. 1 pkt 6 i 7 nie mają większego zastosowania. Jak pokazuje praktyka, przepisy te nie są wykorzystywane w obrocie nieruchomościami przez cudzoziemców<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.n.n.c. wymienionych w ust. 1 zwolnień nie stosuje się do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha. Ograniczenia te nie dotyczą nieruchomości leśnych, zatem nieruchomości leśne niepołożone w strefie nadgranicznej mogą być nabywane bez zezwolenia bez żadnych ograniczeń, jeżeli cudzoziemiec spełnia warunki uprawniające go do skorzystania ze zwolnienia przewidzianego w ust. 1 art. 8 u.n.n.c., chyba że zajdzie jeden z wyjątków dotyczących nieruchomości leśnych wskazanych w ust. 2 tego przepisu.

Strefa nadgraniczna, w rozumieniu art. 12 ust. 1 Ustawy z 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej, obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim – do brzegu morskiego. Jeżeli natomiast określona w ten sposób szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 kilometrów, włącza się do strefy nadgranicznej również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego<sup>15</sup>.

Zważywszy jednak, że granica państwowa ciągnie się także wzdłuż linii wybrzeża, cudzoziemcy napotkają przeszkodę w postaci konieczności uzyskania zezwolenia właściwego ministra, gdyby chcieli nabyć nieruchomość w tych atrakcyjnych turystycznie regionach Polski. Podobnie rzecz ma się z południową granicą górską<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 143.

<sup>15</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (DzU 1990, nr 78, poz. 461).

<sup>16</sup> J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót...*, s. 153.

### 3. Wyłączenia spod reglamentacji uzyskiwania zezwoleń

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców osoby z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej mają aktualnie obowiązek uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji tylko w przypadku nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. do 1 maja 2016 roku. Nabycie nieruchomości innych niż rolne i leśne nie wymaga zezwolenia. Z przytoczonego przepisu wynika również, że nie wymaga zezwolenia nabywanie lub obejmowanie przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce, także w przypadku gdy są to nieruchomości rolne lub leśne.

Od 1 maja 2009 roku cudzoziemcy będący obywatelami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej mogą nabywać bez zezwolenia nieruchomości stanowiące tzw. drugie domy. Obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie drugiego domu funkcjonował w ciągu pięciu lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. w okresie od 1 maja 2004 do 1 maja 2009 roku.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – w myśl zasady swobody przepływu kapitału – wyłącza obowiązek uzyskania zezwolenia przez obywateli lub przedsiębiorców państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, poza wyjątkami wynikającymi z wynegocjowanych okresów przejściowych na nabycie niektórych nieruchomości.

Cudzoziemcy – obywatele lub przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej – są zwolnieni od uzyskania zezwolenia, z wyjątkiem:

- a) nabycia nieruchomości rolnych i leśnych przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej;
- b) nabycia drugiego domu przez okres pięciu lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Przez nabycie drugiego domu rozumie się nabycie przez cudzoziemca będącego osobą fizyczną nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego

miejsca zamieszkania cudzoziemca. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy o własności lokali, ograniczenie to wygasło 1 maja 2009 roku i zezwolenie na nabycie przez cudzoziemca drugiego domu stało się zbędne.

Jednakże wyjątek ten nie dotyczy nabycia przez cudzoziemców będących obywatelami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej nieruchomości rolnych, bez względu na obszar, położonych:

- a) w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – po upływie siedmiu lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) w województwach lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie trzech lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Polski.

Obywatele państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej, będący w dniu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej udziałowcami lub akcjonariuszami spółek handlowych z siedzibą na terytorium Polski, mogą zaliczyć do okresów dzierżawy określonych w pkt 1 – okres dzierżawy nieruchomości rolnej przez spółkę, jeżeli przez ten okres, będąc udziałowcami lub akcjonariuszami spółki, osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Polski<sup>17</sup>.

Oznacza to, że obecnie każde nabycie przez wskazane podmioty nieruchomości nierolnej i nieleśnej nie wymaga zezwolenia.

Gruntem leśnym (lasem) jest grunt odpowiadający kryteriom określonym w Ustawie z 28 września 1991 roku o lasach. Powyższy akt jest materialnoprawną regulacją prawa administracyjnego zawierającą przepisy ograniczające, w interesie zachowania i ochrony lasów, uprawnienia właściciela nieruchomości (lasów) wynikające z prawa własności przez nałożenie na nich określonych obowiązków,

---

<sup>17</sup> G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 196.

mających na celu utrzymanie lasu w stanie odpowiadającym prawidłowej gospodarce leśnej. Ustawa określa także sposób gospodarowania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa<sup>18</sup>.

Ustawa nie zawiera definicji nieruchomości leśnej, jednak pomocne może być orzeczenie Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2010 roku, w którym mowa: „Nieruchomością leśną w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 Ustawy z 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest nieruchomość o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym i faktycznie wykorzystywana jako las w chwili zawarcia umowy sprzedaży. Kryterium dodatkowe *przeznaczenia do produkcji leśnej* jest konieczne tylko przy ocenie, czy jest gruntem leśnym grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, pozwala bowiem odróżnić taki grunt od innych nie pokrytych roślinnością leśną, a będących, np. gruntami rolnymi. Natomiast kryterium to nie ma znaczenia w odniesieniu do gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytego roślinnością leśną, bowiem taki grunt z istoty rzeczy jest lub może być przeznaczony do produkcji leśnej. Decydujące jest zatem, w jaki sposób był rzeczywiście wykorzystywany w chwili zawarcia umowy”<sup>19</sup>.

Dodatkowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 maja 2006 roku orzekł: „zakwalifikowanie nieruchomości jako rolnej lub leśnej następuje w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie braku aktualnie obowiązującego planu pod uwagę brane są informacje zawarte w rejestrze gruntów”<sup>20</sup>.

W postępowaniu administracyjnym o wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na nabycie nieruchomości Minister Spraw Wewnętrznych ustala charakter rolnej nieruchomości na podstawie dokumentów przedkładanych wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia, tj. zaświadczenia z właściwego urzędu gminy o przeznaczeniu nieruchomości we właściwym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego stosownie do zapisów Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>, decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej

<sup>18</sup> S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 70.

<sup>19</sup> I CSK 258/09 (LexPolonica nr 2299851).

<sup>20</sup> V SA/Wa 2183/05 (Lex nr 283279).

<sup>21</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

stosownie do zapisów Ustawy z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>22</sup> oraz klasyfikacji ujawnionej w ewidencji gruntów i budynków stosownie do ustawy z 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>23</sup>.

W odniesieniu do nieruchomości rolnych, w zależności od ich położenia, w przypadkach gdy nabywana nieruchomość jest dzierżawiona siedem lat albo trzy lata (w zależności od województwa, w którym leży nieruchomość), a umowę dzierżawy zawarto z datą pewną, cudzoziemiec – obywatel państwa członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub obywatel Szwajcarii – dzierżawiący taką nieruchomość może nabyć ją bez zezwolenia, ale pod warunkiem, że we wskazanym okresie prowadził na niej osobiście działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 2a pkt 1 u.n.n.c.). Zgodnie z art. 81 § 1 k.c. przez pojęcie daty pewnej należy rozumieć urzędowe poświadczenie daty. Urzędowe poświadczenie daty jest dowodem tego, kiedy czynność została dokonana. Najczęściej poświadczenia daty dokonuje notariusz. Zgodnie z art. 99 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 roku – Prawo o notariacie notariusz poświadcza na okazanym mu dokumencie datę, a na żądanie stron także godzinę i minutę okazania tego dokumentu<sup>24</sup>.

## Literatura

- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Rudnicki S. *Własność nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Skoczylas J.J., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Sztyk R., *Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 1996, nr 7–8.
- Taradejna R., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz poradnik*, Zielona Góra 1996.

---

<sup>22</sup> Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU 2004, nr 121, poz. 1266 z późn. zm).

<sup>23</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU 2005, nr 240, poz. 2027).

<sup>24</sup> Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. DzU 2008, nr 189, poz. 1158).

**Akty prawne**

Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczególnych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (DzU 2004, nr 255, poz. 2556).

Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (DzU 2004, nr 167, poz. 1758).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93).

Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU 2005, nr 240, poz. 2027).

Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (DzU 1990, nr 78, poz. 461).

Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (DzU 2008, nr 189, poz. 1158).

Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (DzU 2000, nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU 2004, nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (DzU 2013, poz. 1030).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (DzU 2011, nr 264, poz. 1573).

Ustawa z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (DzU 2004, nr 146, poz. 1546).

**ACTIONS WHICH DO NOT REQUIRE THE PERMISSION  
OF MINISTER OF INTERNAL AFFAIRS TO PURCHASE REAL ESTATE  
BY A FOREIGNER IN POLAND**

**Summary**

Although the administrative regulation system for purchase and sale of real estate applied in Poland takes into account exceptions and a varied scale of limitations it is still determined by the necessity to control the purchase of real estate by foreigners. It is due to the fact that real estate is considered as a valuable good from the social and economic point of view.

Total freedom in purchasing property by foreigners prescribed by the regulations of the Civic Code that guarantee the equality of Polish and foreign entities is, along with Poland's accession to EU, not well received by all Polish farmers who perceive these regulations as a threat to Polish economy.

The proceeding applied in Poland aiming at eliminating the limitations in purchasing the real estate by foreigners complies with the requirements of the Accession Treaty. Pursuant to the regulations of the discussed act there is no ban in Poland on purchase the real estate by foreigners, but – similarly to limitations and local conditions existing in other EU countries – purchasing the real estate by a foreigner must be preceded by acquiring the permission of the minister for internal affairs by way of administrative decision.

*Translated by Marek Stawecki*

**Keywords:** European Union, foreigner, real estate, permission, administrative regulation and control





**Marek Suchanek\***

Uniwersytet Szczeciński

## **NORMY ETYCZNE PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

### **Streszczenie**

Urząd to instytucja zaufania publicznego, odgrywająca służebną rolę w stosunku do obywateli – petentów, dlatego na pracownikach administracji publicznej spoczywa ogromna odpowiedzialność za prawidłową realizację powierzonych zadań. Nie bez znaczenia są cechy, osobowość pracownika i właściwe pojmowanie roli decyzyjnej dotyczącej często istotnych życiowych problemów innych osób. Do oceny etycznej określonego zachowania urzędnika, nieujętego wyraźnie w żadnej szczegółowej normie etycznej, stosowane są ogólne normy prawa moralnego, między innymi sprawiedliwość, uczciwość, rzetelność, prawdomówność, ofiarność, cierpliwość, pomoc drugiemu, służenie radą, ochrona własnej i cudzej godności, nieponiżanie drugiej osoby, działanie na korzyść drugiego człowieka, szanowanie cudzej prywatności, dbanie o prestiż własnej organizacji. Każdy pracownik administracji powinien kierować się tymi normami i wartościami etycznymi, pamiętając, że jego praca to służba publiczna, a właściwe zachowanie w miejscu pracy względem interesantów czy współpracowników ma służyć zwiększeniu zaufania obywateli do urzędników, poprawie stosunków między pracownikami, a tym samym stworzeniu lepszego wizerunku urzędu.

**Słowa kluczowe:** wartości, moralność, normy etyczne, zasady postępowania w administracji publicznej

### **Wprowadzenie**

Normy etyczne wywodzą się z norm moralnych. Normy moralne to imperatywne składniki systemów etycznych i moralności, występujące jako nakazy

---

\* e-mail: mareksuchanek@pro.onet.pl

i zakazy. Są formułowane najczęściej w formie rozkazującej lub jako zdania zawierające specyficzne dla nich słowa: powinien, jest zobowiązany, należy, trzeba itp.<sup>1</sup> W Polsce brakuje jednak jednego dokumentu, który określałby w sposób bezpośredni normy etyczne pracownika administracji publicznej. Są one wymienione w ustawach regulujących status pracowników administracji publicznej: w Ustawie o służbie cywilnej, Ustawie o pracownikach urzędów państwowych oraz Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W Ustawie o pracownikach samorządowych zawarte są tylko pewne standardy postępowania, jak przestrzeganie prawa, wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie; informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu; zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej czy zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami. We współczesnej administracji znaczenie mają również normy techniczne. Nie są to już normy społeczne, lecz te regulujące stosunek człowieka do przyrody, procesy korzystania z maszyn i urządzeń itp. Chodzi tu o racjonalne wykorzystanie na podstawie istniejącego poziomu wiedzy i techniki sił przyrody i narzędzi pracy<sup>2</sup>. Techniczne sposoby postępowania dotyczące sytuacji typowych występujących w administracji publicznej są standardami zawodowymi obowiązującymi pracowników administracji. Standardy zawodowe z kolei powinny wspomagać postępowanie zgodne ze standardami etycznymi.

Stosowanie przez administrację norm moralnych łączy się zazwyczaj z pewnym stylem działania administracji, z problematyką, którą określa się często mianem kultury administrowania czy etyki administracji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że miarą zaufania do państwa jest zaufanie do jego urzędników. To właśnie za pośrednictwem pracowników instytucji samorządowych i państwowych obywatel na co dzień kontaktuje się ze swoim państwem. Petent spodziewa się, że jego sprawa zostanie pomyślnie i rzetelnie rozpatrzona, że urzędnik w sposób bezstronny podejdzie do jego problemu, pozna sytuację prawną dotyczącą konkretnej kwestii oraz zechce znaleźć dobre rozwiązanie. Zatem oprócz wiedzy wykaże także dobrą wolę. Wszelkie deklaracje dotyczące przyjaznej, sprawnej

<sup>1</sup> *Mały słownik etyczny*, red. S. Jedynek, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994, s. 155.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 56–60.

i skutecznej administracji są weryfikowane w urzędach. To tu obywatel doświadcza w praktyce, czy żyje mu się lepiej, czy jego prawa są należycie chronione. Oczywiście jest więc, że niemal każde działanie administracyjne ma wymiar etyczny. Etyka administracji może być zatem przedstawiona jako zespół norm pożądanego postępowania funkcjonariuszy publicznych i jako ich wrażliwość na podstawowe wartości postępowania etycznego. W tym zakresie etyka oznacza normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości przyjęte przez społeczeństwo na praktykę dnia codziennego, a jej istota polega na ustaleniu norm, wzorów działania, wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów oceny.

Podjęte rozważania służą osiągnięciu dwóch celów: zidentyfikowaniu norm etycznych pracowników administracji w perspektywie teoretycznej, tj. ogólnych kwestii i pojęć związanych z normami etycznymi i etyką, oraz dokonaniu analizy zasad i norm w administracji, tj. w perspektywie praktycznej, przedstawiającej analizę przestrzegania norm etycznych w administracji publicznej.

## **1. Normy etyczne pracowników administracji w perspektywie teoretycznej**

Jakie są normy etyczne pracownika administracji? Jakie powinny być? Jaka jest rzeczywistość?

Jak wspomniano wcześniej, przez normy etyczne rozumie się pewne reguły postępowania, które w określonej grupie społecznej są wymagane i akceptowane. Zawierają w sobie pewną powinność postępowania, czyli takie zwroty, jak „powinno się”, „należy” lub „trzeba”. Normy etyczne (moralne) wskazują, jak człowiek powinien postępować wobec innych ludzi, a także wobec samego siebie. Jedne z nich mają formę zakazu, a więc zabraniają pewnych czynów, np. „trzeba być uczciwym”, inne nakazu, a więc zobowiązują do określonych działań, np. „należy postępować sprawiedliwie”. Przestrzeganie tych norm jest wymuszone przez opinię społeczną bądź własne sumienie. Pracownik administracji publicznej zobowiązany jest, co oczywiście, do przestrzegania przepisów prawa, gdyż elementem konstytuującym działania administracji publicznej są przede wszystkim normy prawa. Inaczej mówiąc, działalność administracji w państwie prawa jest wykonywaniem prawa.

Należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawa powszechnie obowiązujące prawo, w mniejszym lub większym zakresie, wyraża prawo moralne.

Prawo stanowione przez organy władz publicznych jest bowiem oparte na prawie moralnym. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że prawo moralne nie wymaga wyrażenia w normach prawa stanowionego<sup>3</sup>. Działalność administracyjna ma wobec tego wymiar moralny. Postawy, decyzje, zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi. Sposoby administrowania i jego efekty są moralnie nieobojętne, ponieważ mogą rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość<sup>4</sup>. Prawo stanowione może wielorako interpretować czy modyfikować prawo moralne, rozszerzać je, zwężać, wypełniać lub ograniczać, lecz uchylić lub znieść prawa moralnego nie może. Prawo powszechnie obowiązujące zawsze jest w jakiś sposób uzależnione i połączone z prawem moralnym. Prawo moralne zaś nie zależy od prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego. Prawo moralne nie wymaga dla swego obowiązywania żadnego wyrażenia w normach prawa stanowionego, chociaż może być w tych normach wyrażone. Prawo powszechnie obowiązujące, stanowione przez organy władz publicznych nie jest niezależne od prawa moralnego. Wyraża bowiem, mniej lub bardziej wyraźnie, podstawowe normy prawa moralnego, takie jak nakaz poszanowania godności osoby ludzkiej, człowieka i obywatela, równego traktowania wszystkich; zakaz dyskryminowania kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny; obowiązek ochrony życia człowieka, jego praw i wolności; obowiązek kierowania się dobrem wspólnym i dążeniem do sprawiedliwości społecznej.

Prawo moralne jest źródłem norm etycznych pracownika administracji publicznej. Normy te zawierają nakazy i zakazy określonego zachowania się pracownika administracji publicznej, formułowane z punktu widzenia prawa moralnego. Wiążą pracownika administracji niezależnie od tego, czy są ujęte w normach prawa stanowionego, czy nie. Gdy normy etyczne nie są wyrażone w normach prawa stanowionego, wiążą pracownika administracji publicznej w sumieniu, a naruszenie tych norm pociąga za sobą odpowiedzialność moralną. Naruszenie natomiast norm etycznych wyrażonych w normach prawa stanowionego pociąga za sobą odpowiedzialność prawną pracownika administracji publicznej. Istnieje bowiem prawny obowiązek przestrzegania norm etycznych ujętych w normach prawa stanowionego<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 277–278.

<sup>4</sup> J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 74.

<sup>5</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 275.

Normy etyczne odniesione do charakterystycznych dla pracowników administracji zachowań są standardami etycznymi obowiązującymi tych pracowników. Są to reguły określające, jakie działania są poprawne, a jakie niewłaściwe z etycznego punktu widzenia. Normy etyczne odniesione do charakterystycznych dla działalności organizacji zachowań są standardami etycznymi obowiązującymi pracowników tej organizacji. Normy prawne różnią się od norm moralnych tym, że wiążą się z nimi sankcje przymusu państwowego wobec jednostki. Można zasadnie stwierdzić, że kultura administrowania czy etyki administracji wymaga od pracownika podjęcia refleksji etycznej. Celem tej refleksji jest doprowadzenie do tego, by każde jego działanie było zgodne z prawem i moralnością, czyli legalne i etyczne. W ten właśnie sposób etyka staje się regulatorem stosunków w pracy zawodowej, a świat jej wartości i celów (tego, co powinno być) staje się nakazem postępowania.

Można więc skonstatować, że podstawową obowiązującą tu zasadą jest zwykła codzienna przyzwoitość. Polega ona na bezstronności i uczciwości oraz na powstrzymaniu się od używania przymusu, siły i przemocy psychicznej bądź fizycznej. W pojęciu przyzwoitości mieszczą się także: odwaga, odpowiedzialność i wierność zasadom. Odnoszą się one do sposobów dążenia do realizacji innych wartości bardziej fundamentalnych. Odwaga w działaniu i podejmowaniu decyzji ma głównie charakter moralny i najczęściej przejawia się w wierności fundamentalnym zasadom sprawiedliwości, uczciwości i bezstronności. Podobnie jest z odpowiedzialnością. Odpowiedzialna jednostka administracji publicznej to taka, która bierze pod uwagę konsekwencję swych działań, decyzji i zawsze jest gotowa za nie rzetelnie odpowiadać. Wierność zasadom wiąże się również ze sposobami realizacji innych celów. Organy wykonawcze ujawniają wierność zasadom wtedy, gdy przejawiane wartości nie przeczą sobie i kiedy ich działania odzwierciedlają promowane wartości<sup>6</sup>. W państwie demokratycznym administrację publiczną powinna zatem cechować zasada, że służba publiczna oznacza zaufanie publiczne. O zaufaniu publicznym można mówić wtedy, gdy urzędnicy wszystkich szczebli wykonują służbę publiczną najlepiej jak potrafią<sup>7</sup>.

Wysoki poziom norm etycznych pracowników administracji jest nieodzownym warunkiem uznanego społecznie ich funkcjonowania oraz warunkiem

---

<sup>6</sup> S. Ciuła, *Etyczne aspekty zarządzania w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 715, Kraków 2006, s. 132.

<sup>7</sup> L. Habuda, *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 85–86.

dobrego wizerunku urzędu, który reprezentują. Każdy urzędnik, niezależnie od trudności w interpretacji i niedoskonałości przepisów, uciążliwości w podejmowaniu decyzji, prawidłowości czy wadliwości struktury, musi w pracy kierować się zasadami etycznymi i normami moralnymi, a jego refleksja etyczna powinna obejmować takie elementy, jak cel działania – powód dla którego angażuje się siły i środki; rezultat – bierze pod uwagę zarówno efekty zamierzone jak i nieplanowane konsekwencje; treść – co konkretnie ma być wykonywane, jaka jest droga do rezultatu; metodę – w jaki sposób działanie będzie realizowane; czas – jak długo działanie musi być i będzie wykonywane; warunki – w jakiej atmosferze, w jakim kontekście sytuacyjnym działanie będzie realizowane<sup>8</sup>.

Normy i oceny moralne związane z wykonywaniem określonej pracy zawodowej, które w danej społeczności zawodowej uznawane są za obowiązujące, choć nie zawsze przybierają postać skodyfikowaną, jak np. kodeks etyki lekarskiej, to nic innego jak etyka zawodowa. Niemożliwe jest tworzenie warunków pracy godnych aspiracji współczesnego obywatela bez etyki zawodowej<sup>9</sup>. Poszczególne zawody mają różną hierarchię społecznych wartości, umieszczając na tych samych pozycjach niekiedy te same normy etyczne. Normy etyczne dotyczą: 1) stosunku człowieka do wykonywanego zawodu, jakości wykonywanej pracy, kwalifikacji merytorycznych, dyscypliny pracy, efektywności pracy; 2) stosunków w obrębie określonego zawodu, które mają kształtować: zawodową solidarność, potrzebę wzajemnej pomocy, etos służby publicznej<sup>10</sup>.

Podstawowe funkcje etyki w organizacji, jaką jest administracja publiczna, są następujące: stanowi podstawę dobrych rządów, gdyż etycznie umotywowani funkcjonariusze z reguły podejmują decyzję, kierując się kryteriami merytorycznymi, dzięki temu działania administracji są bardziej efektywne; legitymizuje działania administracji publicznej i tym samym warunkuje zaufanie do instytucji państwa; zapobiega patologiom organizacyjnym, przede wszystkim korupcji; kształtuje pozytywne wartości w życiu publicznym; ułatwia podejmowanie przez urzędników decyzji trudnych, rozstrzygających różne sytuacje<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> P. Fenrych, *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, w: *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 101.

<sup>9</sup> S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984, s. 3.

<sup>10</sup> B. Bittner, J. Stępień, *Wprowadzenie do etyki zawodowej*, Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>, Poznań 2000, s. 47.

<sup>11</sup> J. Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 253.

Według definicji Komitetu Zarządzania Publicznego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), którego Polska jest członkiem od 1996 roku, wartości to zbiorowo wyznawane zasady, które wyznaczają to, co dobre i właściwe, a normy zachowania to kryteria działań pracowników/urzędników sektora publicznego. W analizowanym obszarze ważnymi kategoriami są właśnie wartości oraz normy zachowania.

## 2. Zasady i normy w administracji w perspektywie praktycznej

Poszukując klucza dla prawidłowej organizacji państwa pod kątem standardów etyki, w wielu państwach zaczęto formułować zasady życia publicznego, które powinny stanowić wskazówki praktycznego postępowania urzędników. Zasady takie sformułowano w szczególności w Wielkiej Brytanii. W 1994 roku, pod wpływem wielu skandali w życiu publicznym, powołano tam Komisję ds. Standardów Życia Publicznego (The Committee on Standards in Public Life), której celem było zbadanie wszelkich obaw związanych z normami etycznymi urzędników państwowych, weryfikacja kwestii finansowania partii politycznych oraz przedstawianie propozycji zmian gwarantujących najwyższy standard zachowań w życiu publicznym. Komisja ta, znana pod nazwą Komisji Lorda Nolana, przedstawiła w 1995 roku sprawozdanie, w którym stwierdziła, że większość uczestników życia publicznego (parlamentarzystów, członków rządu, urzędników administracji państwowej) „to ludzie uczciwi i pracowici, przestrzegający wysokich norm etycznych”. Jednak uznała za konieczne stałe przypomnianie o podstawowych zasadach obowiązujących w życiu publicznym. Za zasady takie komisja uznała:

**Bezinteresowność:** osoby piastujące urząd publiczny powinny podejmować rozstrzygnięcia wyłącznie w imię interesu publicznego, nie czyniąc tego dla jakichkolwiek korzyści finansowych czy materialnych dla nich samych, ich rodzin czy przyjaciół.

**Prawość:** osoby piastujące urząd publiczny nie powinny znaleźć się w zależności finansowej lub materialnej od osób i organizacji, co mogłoby wywierać wpływ na wykonywane przez nie obowiązki urzędowe.

**Obiektywizm:** prowadząc sprawy publiczne – włączając w to powoływanie na stanowiska publiczne, zawieranie kontraktów, przedstawianie do nagród – osoby piastujące urząd publiczny powinny dokonywać wyboru według kryteriów merytorycznych.

**Odpowiedzialność:** osoby piastujące urząd publiczny powinny być odpowiedzialne przed społeczeństwem za swe rozstrzygnięcia i działania, muszą poddać się każdej procedurze wyjaśniającej, właściwej dla ich urzędu.

**Jawność** (otwartość): osoby piastujące urząd publiczny powinny podejmować rozstrzygnięcia w sposób jawny, na ile jest to możliwe, jak również uzasadniać swoje rozstrzygnięcia, a przekazywanie informacji ograniczać tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes publiczny.

**Uczciwość:** osoby piastujące urząd publiczny mają obowiązek zgłosić wszelkie prywatne interesy, które mogą mieć związek z ich obowiązkami publicznymi.

**Przykład z góry:** osoby piastujące urząd publiczny powinny upowszechniać i wspierać powyższe zasady własnym zachowaniem<sup>12</sup>.

Katalog zasad urzędnika zawarty jest również w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, który został opracowany przez europejskiego rzecznika praw obywatelskich Jacoba Sodermana i uchwalony we wrześniu 2001 roku przez Parlament Europejski, z zaleceniem stosowania w organach i instytucjach Unii. Normy ujęte w jego postanowieniach, mimo że mają formę zaleceń, wyznaczają standardy właściwego postępowania pracowników administracji w relacji z obywatelami. Kodeks ten zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracji, znajduje zastosowanie w kontaktach instytucji administracji z obywatelami, jest zbiorem standardów przydatnych do oceny funkcjonowania administracji. Treść tego kodeksu ma charakter zaleceń, tworzących zbiór standardów określających zasady wzorowych stosunków petentów z urzędami publicznymi Unii Europejskiej. Przede wszystkim tworzy normatywną podstawę dla petentów oczekujących niezwłocznego, legalnego, rzetelnego, bezstronnego załatwienia wnoszonych do urzędów Unii Europejskiej ich spraw.

W Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zawarte są ogólne i bardzo szczegółowe zasady etyki urzędniczej, niekiedy trudne do wyraźnego odgraniczenia od ogólnych zasad systemu prawnego albo zasad pragmatyki urzędniczej.

Wśród zasad ogólnych prymat przypisano zasadzie praworządności, zobowiązującej urzędników Unii Europejskiej do postępowania zgodnego z prawem, opierania decyzji na podstawach prawnych.

Zasada równego traktowania wszystkich petentów wyraża zakaz dyskryminowania któregośkolwiek z nich, jakkolwiek, kiedykolwiek i gdziekolwiek ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub

---

<sup>12</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 241–242.



społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, upośledzenie, wiek albo orientację seksualną.

Zasada współmierności, inaczej stosunkowości albo adekwatności, zobowiązuje urzędnika do zachowania proporcjonalności środków urzędowych do realizowania celów urzędowych.

Zasada kompetencji wyraża się dopuszczalnością tych zakresów działań urzędników, które nie są nadużyciami urzędu.

Zasada bezstronności i niezależności nakazuje urzędnikom realizację interesu publicznego poprzez powstrzymanie się od samowoli, uprzywilejowania kogokolwiek i wyłączenie się od decyzji w sprawach, w których oni sami albo członkowie ich rodziny byliby zainteresowani materialnie, preferując interes prywatny.

Zasada obiektywizmu polega na uwzględnianiu przez urzędnika wszystkich okoliczności rozpatrywanej sprawy<sup>13</sup>.

W dokumencie tym podkreślono więc, że działania urzędników powinny być zgodne z prawem, bezstronne, niezależne, podejmowane bez zbędnej zwłoki. Wskazano na uprzejmość urzędnika w relacjach z petentami oraz gotowość świadczenia pomocy i udzielanie wszechstronnej informacji. Urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, nie ulegać wpływom środowiskowym, politycznym, towarzyskim czy rodzinnym. Powinien wyłączyć się z postępowania, jeżeli może tym wywołać nawet pośrednie podejrzenie o jego prywatny interes w danej sprawie<sup>14</sup>.

Reguły określające zachowanie urzędnika zostały określone również w ustawie z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Wynika z niej, że organy administracji, a zatem i pracownicy tam zatrudnieni, mają działać na podstawie przepisów prawa, a urzędnik ma mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, postępowanie powinien prowadzić w sposób, który pogłębi zaufanie obywateli do organów państwa. Wykonując więc powierzone zadania, urzędnik powinien działać tak, by swoją pracą wzbudzić zaufanie, wzmacniać prestiż i rangę urzędu. W działaniu powinien kierować

---

<sup>13</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002.

<sup>14</sup> J. Łoś, *Swoistość etyki...*, s. 72–73.

<sup>15</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU 1960, 2013, poz. 267 z późn. zm.).

się następującymi zasadami: uczciwością, obiektywizmem, profesjonalizmem, uprzejmością i kulturą osobistą wobec obywateli i współpracowników, zasadą godnej reprezentacji urzędu (jego postawa wpływa na wizerunek urzędu, w którym pracuje), odpowiedzialnością, lojalnością wobec urzędu i przełożonych, rzetelnością, przejrzystością.

Obok wyżej wymienionych zasad szczególnego znaczenia nabiera zasada służebności, według której urzędnik powinien traktować swoją pracę jako służbę publiczną. Fakt, że praca urzędnika jest służbą, wynika z samej misji administracji publicznej. Każdy pracownik administracji powinien być świadomy, co jest misją administracji publicznej, a więc, że jest to prowadzona przez urzędników działalność celowa, konkretna, oparta na prawie, kontrolowana, twórcza, mająca na celu ciągłą realizację zadań publicznych i dbałość o interesy obywateli. Mając świadomość misji administracji publicznej, będzie on traktować swoją pracę jako służbę. Jednocześnie będzie kierować się w tej służbie opisanymi wyżej zasadami.

Obecnie opracowuje się ogólne zasady i dyrektywy etyki zawodowej pracowników administracji publicznej na podstawie uogólnienia i podsumowania kanonów wynikających z różnych dokumentów oraz upowszechniania dobrych praktyk. Efektem takich działań jest wyróżnienie pięciu podstawowych zasad postępowania pracowników administracji:

**Traktowanie urzędu publicznego jako służby w interesie publicznym.** Zasada stanowi o tym, że urzędnik powinien traktować swój urząd jako urząd zaufania publicznego, używając nadanej mu władzy jedynie dla ochrony interesu publicznego, a nie dla uzyskiwania zysków dla siebie i osiągania celów prywatnych będących sprzecznymi z dobrem państwa.

**Obiektywne i niezależne załatwianie spraw.** Pracownik administracji powinien postępować obiektywnie oraz być niezawisły, aby jego rozstrzygnięcia były zgodne z prawem. Powinien rozstrzygać wszystkie załatwiane przez siebie sprawy zgodnie z kryteriami merytorycznym, unikając konfliktu interesów, a także realnych i pozornych wpływów nieformalnych.

**Ponoszenie odpowiedzialności przed społeczeństwem.** Postępowanie urzędnika wyznaczone tą zasadą powinno być jawne, sprawiedliwe, skuteczne i godne. Urzędnik powinien administrować metodami, które pozwalają społeczeństwu informować się o rozstrzygnięciach podejmowanych przez urzędnika i pociągać go do odpowiedzialności.

**Uwzględnianie demokratycznego przywództwa.** Urzędnik powinien brać pod uwagę i przestrzegać reguł ducha przedstawicielskiej demokracji oraz dawać pozytywny przykład dobrych stosunków z obywatelami poprzez dokładne stosowanie przepisów i ducha prawa oraz demokratycznych zasad.

**Pogłębianie zaufania do urzędu publicznego<sup>16</sup>.**

Te pięć ogólnych zasad to przede wszystkim założenia teoretyczne<sup>17</sup>, które mogą być podstawą dla przykładowych norm etycznych obowiązujących pracowników administracji publicznej:

- praca na stanowisku publicznym jest służeniem ludziom, a nie panowaniem nad ludźmi,
- przestrzeganie obowiązującego prawa stanowionego i moralnego,
- kierowanie się na stanowisku publicznym zasadą realizacji dobra wspólnego,
- szacunek dla przyrodzonej godności wszystkich ludzi,
- godne zachowanie się zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim,
- niesprzeniewierzenie się piastowanemu urzędowi,
- niedemoralizowanie innych własnym postępowaniem,
- eliminowanie despotyzmu i bezwzględności w kontaktach z ludźmi,
- przyczynianie się do wzrostu zaufania obywateli do państwa,
- traktowanie wszystkich sprawiedliwie,
- brak jakiegokolwiek dyskryminacji,
- ochrona życia każdego człowieka,
- ochrona każdego obywatela, jego prawa i wolności,
- tworzenie wspólnoty z innymi,
- ochrona tradycji, kultury, dziedzictwa własnego narodu i jego tożsamości,
- nienadużywanie piastowanego stanowiska publicznego dla własnych lub cudzych korzyści,
- bezinteresowność, bezstronność,
- lojalność wobec przełożonych i podwładnych,
- skromność, prawdomówność, unikanie zachowań wyróżniających jakąś osobę lub grupę,
- zachowanie umiaru i oględności w wypowiedziach publicznych,

---

<sup>16</sup> Z. Knecht, *Problemy etyki na tle działalności administracji publicznej i samorządowej*, w: *Etyczne i psychospołeczne aspekty badań rynkowych*, red. J. Kowal, K. Węglowska-Rzepa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania „Edukacja” we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 62–63.

<sup>17</sup> Tamże, s. 39–40.

- dyskrecja, niedemonstrowanie osobistego stosunku do załatwianych spraw, opanowanie, taktowność, zachowanie powagi koniecznej do sprawowania urzędu publicznego,
- sprawowanie urzędu publicznego zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością<sup>18</sup>.

Należy pamiętać, że urzędnik pełni jednocześnie dwie funkcje społeczne. Sprawuje władzę w stosunku do petenta oraz podlega władzy względem swojego przełożonego. W pierwszej sytuacji odpowiedni będzie człowiek, który wykazuje dojrzałość i ma wykształcony system przekonań i wartości moralnych, znający techniki społecznego zachowania się. Wartości moralne są kształtowane na podstawie norm zachowań przekazanych przez szkołę, rodzinę, wspólnoty sąsiedzkie, zawodowe czy kościelne.

Stabilny system wartości będzie pozytywnie wpływał na postawy, zachowania i podejmowane decyzje przez urzędnika. Skutki tych decyzji oraz skutki administrowania mogą mieć wpływ na wielu ludzi. Mogą prowadzić do pogwałcenia praw człowieka bądź minimalizować ludzkie cierpienia, zwiększać zakres wolności i sprawiedliwości. Normy etyczne i moralne pomogą wskazać, jak postępować zgodnie z własnymi przekonaniami i przyjętymi zasadami wykonywanego zawodu. Niezbędne wydaje się, aby osoby pracujące w administracji publicznej charakteryzowały się odpowiednimi cechami. Wśród nich wymienić można: lojalność, roztropność, cierpliwość, konsekwencję w działaniu, dotrzymywanie słowa, wierność wyznawanym zasadom i wartościom, elastyczność i zdolność do zawierania kompromisów i porozumień, niekierowanie się przy podejmowaniu decyzji pobudkami egoistycznymi, otwartość na krytykę, tolerancję wobec innych stanowisk i punktów widzenia oraz niepodatność na korupcję i inne pokusy.

Urzędnik musi być świadomy faktu, że jego działania będą zagrożone sytuacjami trudnymi. Za takie należy uznać ofertę wręczenia łapówki, która może wywołać dysonans moralny. Z jednej strony może nastąpić zachwianie poczucia własnej wartości i godności urzędnika, z drugiej przeświadczenie, że można go kupić. Wyjście z tej sytuacji wymaga dojrzałości emocjonalnej oraz umiejętności niepoddawania się i nieulegania wpływom innych. Urzędnik powinien umieć analizować niemoralne propozycje i jednocześnie dzięki przyjętym zasadom etycznym zawodu postępować zgodnie z własnym sumieniem<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> J. Boć, *Kadry*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 275–276.

<sup>19</sup> J. Łoś, *Swoistość etyki...*, s. 74.

I tak, etyczny pracownik administracji powinien być:

**Bezstronny**, czyli powinien podejmować decyzje, kierując się dobrem publicznym, nie powinien kierować się chęcią odniesienia jakichkolwiek korzyści finansowych dla siebie, osób sobie bliskich czy przyjaciół.

**Obiektywny**, czyli podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści powinien kierować się wyłącznie kryteriami merytorycznymi – obiektywizm jako zasada wyklucza motywy polityczne (np. że dana decyzja przyniesie korzyść partii) i wyznaniowe (np. odmówienie komuś stanowiska z powodu, że wyznaje on inną religię), nie mówiąc już o motywach finansowych czy rasistowskich.

**Niezawisły**, podejmując decyzję, nie powinien być w jakikolwiek sposób i jakimkolwiek wymiarze zależny od osób trzecich lub od organizacji, których ta decyzja może dotyczyć.

**Przejrzysty**, wszelkie decyzje powinien podejmować tak jawnie, jak to tylko jest możliwe, każda decyzja powinna mieć jawne uzasadnienie, a ograniczenie tej zasady musi stanowić wyjątek motywowany dobrem publicznym, np. przy ogłaszaniu różnego typu przetargów, pracownik administracji powinien dbać o zachowanie przejrzystości w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami.

**Rzetelny**, czyli realizujący wszystkie zadania, także bardziej odległe od jego poglądów, z największą starannością, troską, wykorzystując w pełni swoją wiedzę i umiejętności.

**Odpowiedzialny**, a więc świadomy, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem za swoje decyzje oraz działania, co w konsekwencji oznacza jego stałą gotowość do poddania się społecznej kontroli<sup>20</sup>.

Spoleczne oczekiwania wobec administracji publicznej są coraz wyższe. Dotyczy to sprawności w wykonywaniu zadań, szybkości i rzetelności w ich realizacji czy wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzaniu i technologii. Oczekiwania te i ich realizacja wiążą się więc nie tylko z zakresem zadań wykonywanych przez administrację publiczną, lecz także, a może przede wszystkim, z ludźmi, którzy ją sprawują. Znajomość tych i innych norm przez pracownika administracji nie zawsze oznacza uznanie ich za „własne”.

---

<sup>20</sup> *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 99.

Definiowanie norm i wartości moralnych jest jednak krokiem na drodze do zagwarantowania etycznych zachowań funkcjonariuszy publicznych. Kolejny krok to stworzenie szerszego systemu rozwiązań gwarantujących etyczne działanie administracji publicznej. System taki często określa się mianem „infrastruktury etycznej”.

Dla jego skuteczności niezbędne jest, aby na infrastrukturę etyczną składały się:

- silne, polityczne wsparcie dla realizacji celu, jakim jest etyczne działanie administracji poprzez przywództwo polityczne i bezpośredni etyczny przykład polityków,
- dobre, egzekwowane prawo regulujące potencjalne standardy właściwego zachowania, np. regulacje karne i urzędnicze, które powinny być wspierane przez regulacje dające prawo dostępu do informacji o działaniach administracji, dające obywatelom, a także mediom, bezpośrednie narzędzie kontroli nad administracją,
- zintegrowane z systemem zarządzania mechanizmy egzekucji odpowiedzialności, jak kodeksy etyczne, procedury, kontrola administracyjna i parlamentarna i wspierania zachowań etycznych przez instytucje świadczące urzędnikom pomoc,
- działania na rzecz socjalizacji zawodowej urzędników poprzez działania edukacyjne i szkoleniowe, promowanie pozytywnych przykładów,
- odpowiednie warunki wykonywania służby, która daje bezpieczeństwo zatrudnienia, odpowiednie płace oraz prawo do odmowy wykonania nielegalnych i nieetycznych działań<sup>21</sup>.

W praktyce obszar etyki zawodowej w administracji publicznej obejmuje takie elementy, jak normy etyczne pracowników administracji, standardy zachowań etycznych wpisane w katalogi zasad i wartości etycznych zwane kodeksami etycznymi. Ujęcie norm etycznych pracownika administracji w kodeksy etyczne spełnia trzy cele: określa standardy uczciwości i zachowania urzędników, pomaga urzędnikom sprostać powyższym standardom oraz informuje opinię publiczną na temat postępowania, jakiego należy oczekiwać od urzędników<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 253–254.

<sup>22</sup> *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czapotowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 371.

Kodeksy są stosunkowo najprostszym sposobem przekazu pracownikom informacji o obowiązujących normach i akceptowanych sposobach postępowania w głównych obszarach działania administracji publicznej. Kodeks etyczny to katalog standardów zachowań pełniących funkcję zarówno doradczą, jak i kontrolną w systemie infrastruktury etycznej. Zgodnie z nim pracownik administracji publicznej jest powołany do służby publicznej, ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny, oraz chroni uzasadnione interesy każdej osoby, a w szczególności dąży do tego, by jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów. Ponadto pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej<sup>23</sup>.

Kodeks jest zbiorem zasad i wartości etycznych wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego<sup>24</sup>. Stanowi uporządkowany logicznie zbiór zasad etycznych, jego celem nie jest tworzenie nowych norm, tłumaczenie odstępstw od etyki ogólnej, zastępowanie własnych etycznych odczuć, lecz konkretyzowanie, uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu. Zebrane i zapisane w nim normy nie wyczerpują wszystkich możliwych sytuacji i towarzyszących im zachowań, nie stanowi zatem katalogu zamkniętego, prostej recepty postępowania. Kodeks etyczny to deklaracja wartości i zasad, którymi powinien kierować się uczciwy urzędnik w konkretnych sytuacjach, oraz zestaw procedur i konsekwencji w sytuacjach naruszenia tych zasad.

Istnieje wiele motywów tworzenia kodeksów etyki pracowników administracji, a co za tym idzie – norm etycznych tychże pracowników. Wśród nich można wyróżnić między innymi ochronę interesu publicznego, kształtowanie zaufania społeczeństwa do administracji, układanie właściwych stosunków urzędników z petentami, władzami i między samymi pracownikami administracji, jak również pobudzanie samodyscypliny urzędników i skłanianie ich do dyscypliny, doskonalenie jakości administrowania.

Jak widać, motywów takich jest bardzo dużo i nie sposób je wyliczyć. Ustanowione normy etyczne pozwalają również kontrolować pracę urzędników, przeciwdziałają różnym sposobom niemoralnego lub bezprawnego nadużywania urzędów publicznych, pomagają zwalczać stronnictwo, nepotyzm, korupcję i wiele

<sup>23</sup> K. Krajewski, *Etyka jako filozofia pierwsza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 25.

<sup>24</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 85.

innych niemoralnych zachowań pracowników administracji. Jasne jest jednak, że stworzenie i funkcjonowanie kodeksów etyki nie spowoduje natychmiastowej poprawy postępowania urzędników, nie wyeliminuje nieetycznych postaw pracowników administracji. Celem funkcjonowania takich dokumentów jest przestrzeganie zawartych norm etycznych i wdrażanie ich w codzienną działalność. Samo skodyfikowanie nie gwarantuje, że zawarte w nich normy będą przestrzegane, ale samo zaangażowanie zainteresowanych w ich realizację znacznie wzmocni nie tylko zaufanie do pracy urzędnika, lecz także rangę całego urzędu czy instytucji.

Kodeksy etyczne nie stanowią prawa i nie mogą służyć do jego egzekwowania. Są instrumentem służącym harmonizacji postępowania pracowników administracji publicznej z powszechnie uznawanymi wartościami i standardami etycznymi. Nie wszyscy podzielają taki pogląd. Można spotkać się z opiniami, że kodeksy etyczne są przejawem kryzysu moralności indywidualnej, że mają niewielkie praktyczne zastosowanie w wyniku niepewnego często uregulowania prawnego oraz braku sankcji lub że są działaniem zastępczym, grożącym zwolnieniem jednostki z odpowiedzialności<sup>25</sup>. Rzeczywiście, trudno nie zgodzić się z poglądem, że nieodpowiednio skonstruowane kodeksy mogą poprzez swoje wady prowadzić do nieuzyskania pozytywnych zmian lub umożliwić nasilenie negatywnych.

Sformułowanie kodeksu jako wyliczanki zakazów ogranicza integrację otoczenia z jego zasadami, prowadzi do kształtowania postawy minimalistycznej, to znaczy skupienia się pracowników tylko na wypełnianiu przepisów, ograniczając ich samodzielne myślenie oraz prowadząc do nieetycznych zachowań w zakresie nieobjętym przepisami kodeksu. Brak restrykcji za nieprzestrzeganie zasad zawartych w kodeksach etycznych jest też przez przeciwników etyki zawodowej traktowany jako przejaw słabości, należy jednak pamiętać, że celem kodeksów nie jest stworzenie kolejnych ograniczeń w pracy, zwiększanie obciążeń i stresu dla pracowników. Prawidłowo opracowany kodeks zawiera przede wszystkim nie zakazy, lecz wyszczególnione właściwe sposoby postępowania z podanym uzasadnieniem prawnym i moralnym, jest połączeniem kodeksu wartości, norm etycznych oraz postępowania. Kodeksy etyczne pełnią przede wszystkim funkcję doradczą w systemie infrastruktury etycznej. Pełnią również funkcję kontrolną, ponieważ formułują i upowszechniają standardy zachowań etycznych.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 34.



Z kodeksem etycznym jest ściśle związany kodeks postępowania. Precyzuje on zadania urzędników publicznych, ich odpowiedzialność, kompetencje, prawa i obowiązki, odwołując się do zasad etycznych wyrażonych w kodeksie etycznym. Kodeksy postępowania uszczegółwiają i interpretują zapisy kodeksów etycznych oraz przedstawiają je w praktycznej formie. Kodeks postępowania to zbiór procedur postępowania bazujący na zasadach i wartościach etycznych zawartych w kodeksie etycznym. Wyznacza standardy postępowania pracowników organizacji i powinien pomagać im w rozwiązywaniu dylematów etycznych, z jakimi spotykają się w pracy.

Kodeks etyczny może składać się z trzech zasadniczych części, regulujących główne obszary działań urzędników.

Pierwsza reguluje podstawowe zasady postępowania. Mają one charakter uniwersalny, tzn. ich przestrzeganie jest konieczne w każdej sytuacji, z którą spotyka się pracownik podczas wykonywania obowiązków służbowych. Jak już wcześniej stwierdzono, fundamentalna jest tutaj zasada służby publicznej i dbałości o dobre imię urzędu administracji publicznej. Praca urzędnika traktowana jako służba na rzecz mieszkańców to konieczność wykazywania się nie tylko umiejętnościami z zakresu administracji, lecz także umiejętnościami o charakterze społecznym. Dostrzeganie, analizowanie i konfrontowanie bieżących problemów społeczności lokalnych w przypadku podejmowania akceptowalnych społecznie decyzji prowadzi do wzrostu prestiżu zawodu, od którego coraz więcej należy wymagać, szczególnie w dziedzinie moralności i etyki.

Druga część to określenie sposobu postępowania tychże pracowników. Mogą się tu znajdować zapisy odnoszące się do bezwzględnego przestrzegania norm prawnych przy realizacji obowiązków służbowych i co za tym idzie – ciągłego doskonalenia zawodowego nie tylko w dziedzinie znajomości stosowanych procedur przy załatwianiu spraw. Dotyczy to rzetelności podejmowanych działań, sumienności w pracy i przede wszystkim terminowego rozpatrywania i analizowania powierzonych zadań. Ważnym zapisem w tej części powinno być odniesienie się do bezwzględnego zakazu wykorzystywania zajmowanego stanowiska do celów własnych lub określonych grup, np. politycznych.

Trzecia część może regulować sposób kontaktów w relacji: urzędnik–klient, urzędnik–urzędnik, ma służyć lepszemu wizerunkowi urzędu, poprawie relacji pomiędzy współpracownikami, a przez to poprawie jakości pracy. Kodeks ma bowiem na celu poprawę jakości funkcjonowania urzędu w szerokim tego słowa znaczeniu, powinien wspierać i promować postępowanie pracowników oparte na

wartościach i zasadach. Przestrzeganie norm etycznych zawartych w tym kodeksie ułatwi urzędnikowi wykonywanie powierzonych mu zadań, przez co swoją pracą i postawą będzie wzbudzał zaufanie współpracowników i petentów, co następnie będzie skutkowało wzmocnieniem prestiżu i rangi urzędu.

## Podsumowanie

Fundamentem każdego demokratycznego porządku prawnego jest prawo moralne. Na straży norm etycznych stoi wyłącznie sumienie ludzkie, które weryfikuje działanie ludzi<sup>26</sup>. Normy etyczne rodzą się pod wpływem oceny dobra i zła i są przestrzegane dobrowolnie, pod wpływem wewnętrznego przekonania. Niekiedy normy etyczne pokrywają się z prawem, niekiedy są od niego niezależne, a czasem są nawet sprzeczne. Najważniejszym celem wprowadzania norm etycznych dla pracowników administracji jest doprowadzenie do tego, by każde działanie urzędnika było zgodne z prawem i moralnością, zatem legalne i etyczne. Jak zostało wcześniej wspomniane, nie jest możliwe skodyfikowanie wszystkich norm etycznych pracownika administracji publicznej. Dlatego do oceny zachowań urzędnika, które nie zostały ujęte wyraźnie w żadnej szczegółowej normie etycznej, stosowane są ogólne normy prawa moralnego: czyn dobro, unikaj czynienia zła, bądź prawdomówny, cierpliwy, szlachetny, służ radą, chroń swą godność i nie naruszaj godności drugiego człowieka, nie obrażaj nikogo, nie zniesławiaj nikogo, nie bądź chciwy, nie gromadź dóbr z uszczerbkiem dla interesu publicznego, unikaj chęci panowania nad drugim, nie kłam, nie kieruj się gniewem, dbaj mocniej o prestiż organizacji niż o własny, bądź sprawiedliwy. Urzędnik, tak jak inni, jest moralnie zobowiązany do przestrzegania określonych wartości etycznych. Najważniejsze jest jednak to, by normy etyczne były nie tylko spisane, lecz także przestrzegane, gdyż dzięki faktycznej realizacji norm etycznych przy wykonywaniu obowiązków możliwe jest odbudowanie utraconego zaufania publicznego. Nie da się zbudować demokratycznego państwa prawa bez pozyskania zaufania społeczeństwa, a tym samym bez odwołania do porządku etycznego.

---

<sup>26</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, za: A. Strzelecki, *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 95.

## Literatura

- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz  
Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Bittner B., Stępień J., *Wprowadzenie do etyki zawodowej*, Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>, Poznań 2000.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Ciuła S., *Etyczne aspekty zarządzania w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 715, Kraków 2006.
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003.
- Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Fenrych P., *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, w: *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Habuda L., *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Hausner J., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Knecht Z., *Problemy etyki na tle działalności administracji publicznej i samorządowej*, w: *Etyczne i psychospołeczne aspekty badań rynkowych*, red. J. Kowal, K. Węglowska-Rzepa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania „Edukacja” we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Kowalewski S., *Etyka zawodowa w administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984.
- Krajewski K., *Etyka jako filozofia pierwsza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Łoś J., *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Mały słownik etyczny*, red. S. Jedynek, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.
- Strzelecki A., *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002.

*Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

## ETHICAL STANDARDS OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES

### Summary

An office is an institution of public trust which plays a servient role for the citizens – petitioners and that is why public administration employees are greatly responsible for correct implementation of tasks assigned to them. What is important are traits and personalities of employees and their correct understanding of a decisive role they have, which frequently concerns significant life issues of other persons. To evaluate ethics of a given behaviour of an employee, which are not clearly described in any ethical standards, general moral standards should be applied, including justice, honesty, reliability, devotion, patience, being helpful to others, giving advices, protection of one's own dignity and dignity of others, being respectful to privacy of others, protection of the prestige of one's own organisation. Each public administration employee should apply those standards and ethical values, remembering that his/her work is a part of civil service and appropriate behaviour at work towards petitioners or co-workers is supposed to increase trust of citizens towards officers, improve relations between employees, and, as a result, build a better image of the office.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** ethics, public administration

**Tadeusz Jasiuwian\***

Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów

**Marek Suchanek\*\***

Uniwersytet Szczeciński

**PROMOCJA GMIN NA PRZYKŁADZIE UDZIAŁU W PROJEKCIE  
„GOSPODARCZO-SAMORZĄDOWY HIT REGIONÓW”****Streszczenie**

Działania marketingowe jednostek samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w budowaniu wizerunku gminy, który jest identyfikatorem danej jednostki. To niebagatelny wyróżnik w procesie budowania przewagi konkurencyjnej. Pozytywny wizerunek jednostki osadniczej stanowi przede wszystkim warunek realizacji misji i założonych celów.

W artykule przybliżono podstawowe założenia koncepcji marketingowych budowania wizerunku poprzez uczestnictwo w konkursach, w których niezależni eksperci wskazują i nagradzają najciekawsze dokonania gmin w różnych dziedzinach życia społeczności. Natomiast udział w projekcie „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów”, który przez wiele lat funkcjonowania uzyskał znaczącą rozpoznawalność marki, może być narzędziem do wykorzystania w działaniach promocyjnych jednostek osadniczych. Autorzy uzasadniają, że uczestnictwo w projekcie jest istotnym elementem budowania wizerunku miejsca, które w zdecydowany sposób wpłynie na postrzeganie potencjału i walorów społeczno-gospodarczych gminy.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, marketing terytorialny, budowanie wizerunku gminy, konkurs „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów”

---

\* e-mail: sekretariat-zwaj@univ.szczecin.pl – Tadeusz Jasiuwian od 1994 r. pełni funkcję dyrektora konkursu Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów.

\*\* e-mail: mareksuchanek@pro.onet.pl – Marek Suchanek w latach 2004–2010 przewodniczył kapitule konkursu.

## Wprowadzenie

Początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, po transformacji polityczno-gospodarczej, wniósł wiele zmian w strategiach zarządzania organizacjami. Centralistyczne zarządzanie praktycznie na każdym obszarze działalności gospodarczej stało się historią, a konkurencyjność zaczęła odgrywać coraz większą rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, jak również w działaniach jednostek samorządowych.

Dzisiaj konkurencyjność jest charakterystyczną cechą współczesnego świata zarówno dla biznesu, jak i sektora publicznego. Jednostki terytorialne (regiony, miasta, gminy) rywalizują między sobą o różnorodne korzyści materialne i niematerialne. Najbardziej konkurencyjne samorzady zapewniają sobie dostęp do różnych zasobów kapitałowych, naturalnych, ludzkich, czego wynikiem jest niewątpliwy ich rozwój w różnych dziedzinach, takich jak gospodarka, turystyka, ochrona środowiska.

Aby sprostać wyzwaniom konkurencji, jednostki terytorialne muszą pozytywnie wyróżnić się spośród innych uczestników gry rynkowej oraz utrwalić w świadomości różnych podmiotów własną wyjątkową pozycję. Mogą to osiągnąć dzięki odpowiedniemu ukształtowaniu wizerunku zbudowanego na przemyślanej i efektywnej strategii, często opracowanej i realizowanej przez wyspecjalizowane agencje marketingowe<sup>1</sup>. Kreowanie wizerunku stanowi obszar zainteresowania nie tylko władz samorządowych, lecz także mieszkańców, wywołując w nich dumę pochodzenia, angażowanie się w działania lokalnej społeczności, utożsamianie się i pozyskiwanie większego poczucia więzi z miejscem zamieszkania. Istnieje zatem rosnące zapotrzebowanie na wiedzę teoretyczną, jak i praktyczne wskazówki oraz propozycje działań służących zbudowaniu pozytywnego wizerunku jednostki osadniczej. Wymiana doświadczeń na różnych szczeblach samorządów pozwala na wskazanie tych o charakterze uniwersalnym, które mogą być z powodzeniem stosowane w praktyce w ramach marketingu terytorialnego<sup>2</sup>, rozumianego jako całokształt skoordynowanych działań podmiotów lokalnych, regionalnych lub ogólnokrajowych zmierzających do wykreowania procesów

<sup>1</sup> S. Anholt, *Sprawiedliwość marek*, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2006, s. 7–8.

<sup>2</sup> A. Dewalska-Opitek, *Budowanie wizerunku jednostki terytorialnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ nr 4 (12), Kraków 2010, s. 84.

wymiany i oddziaływania poprzez rozpoznanie, kształtowanie i zaspokojenie potrzeb oraz pragnień mieszkańców<sup>3</sup>.

Pogłębiająca się konkurencja międzyregionalna sprawiła, że najistotniejszym problemem dla wspólnoty lokalnej stała się możliwość tworzenia przewagi konkurencyjnej. U podstaw tej przewagi leży oferowana nabywcom użyteczność (funkcji, miejsca, czasu). Stworzyło to płaszczyznę dla wykorzystania doświadczeń marketingu przedsiębiorstw w regionalistyce. Uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej polega na wykorzystywaniu zasobów regionu w kreowaniu użyteczności dla nabywców. Uzyskanie przewagi konkurencyjnej ma większe szanse powodzenia, jeśli zasoby są rzadkie, a umiejętności trudne do zastąpienia, co ogranicza substytuowanie użyteczności oraz naśladownictwo. Przydatność wykorzystania narzędzi i zasad marketingu terytorialnego w tworzeniu przewagi konkurencyjnej wynika z samej jego istoty<sup>4</sup>, ale chociaż nikt w środowisku specjalistów z zakresu tej dziedziny wiedzy nie kwestionuje jego potrzeby, nie zawsze właściwie rozumie się jego istotę, cele oraz podstawowe formy i grupy odniesienia<sup>5</sup>. Stwierdzić jednak można, że marketing terytorialny głównie koncentruje się na polityce i strategii komunikowania się jednostki administracji samorządowej z otoczeniem i przyciąganiu potencjalnych inwestorów lub klientów, którzy pozytywnie wpłyną na szeroko rozumiany rozwój jednostki osadniczej. Głównym kryterium wyodrębnienia marketingu terytorialnego jest zatem kryterium produktowe (przedmiotowe) i związana z nim oferta potencjalnych korzyści, które w tym wypadku wiążą się z miejscem, a konkretnie z określonymi cechami jednostek administracyjnych<sup>6</sup>. Najważniejszy jego cel to wpływanie na opinie, postawy i sposoby zachowania się „zewnątrznych” (adresaci poza granicami określonej społeczności lokalnej) i „wewnętrznych” (adresaci w granicach określonej społeczności lokalnej) grup zainteresowanych klientów przez modelowanie stosownego zestawu środków oraz instrumentów aktywizujących kontakty wymienne. Inaczej mówiąc, są to podmioty marketingu terytorialnego, czyli

---

<sup>3</sup> Szromnik A., *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływanie*, w: *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997, s. 36.

<sup>4</sup> A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski, *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, Politechnika Opolska w Opolu, Bytom 2001, s. 71.

<sup>5</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów*, w: *Kreowanie wizerunku miast*, red. A. Grzegorzczak, A. Kochaniec, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010, s. 19.

<sup>6</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 15.

organy administracji samorządowej, przedsiębiorstwa komunalne i firmy prywatne (działające na zlecenie władz samorządowych) oraz specjalnie powołane instytucje.

Istnieje wiele instrumentów działań marketingowych mających na celu poprawę jakości życia mieszkańców gmin, ich postrzegania oraz wpływania na wizerunek. Jednym z narzędzi takich działań jest promocja mająca ogromny wpływ na zachowania interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych. Działania o wymiarze wewnętrznym mają na celu stworzenie struktury społeczeństwa obywatelskiego, budowanie więzi, tożsamości członków społeczności lokalnej z obszarem zamieszkania. Zewnętrzne działania promocyjne powinny utrwalać pozytywny obraz rozwoju danej jednostki<sup>7</sup>.

W Polsce, w przypadku jednostek terytorialnych, najczęściej występujące formy promocji to reklama (gadżety, foldery i ulotki), ilustrowane albumy, przewodniki danego obszaru oraz szeroko rozumiana oferta informacyjna (biura, stanowiska ds. promocji). Często spotykaną formą działań promocyjnych administracji – zwłaszcza lokalnej – są imprezy okolicznościowe: pikniki, „dni miasta/gminy” itp.

Jedną z form działań promocyjnych łączących elementy oddziaływania zewnętrznego i wewnętrznego, jednocześnie wywierających ogromny wpływ na wizerunek obszaru jest uczestnictwo w różnego rodzaju konkursach lub projektach mających na celu wyłonienie i upowszechnienie najlepszych przykładów współdziałania gmin, powiatów, regionów z lokalnym społeczeństwem, biznesem czy współpracy między samorządami. W ostatnich latach propozycja uczestnictwa w tego typu projektach jest bardzo zróżnicowana i dotyczy różnych obszarów działalności, a uzyskane laury i certyfikaty są niekwestionowaną formą podsumowania istotnych dokonań samorządów w różnych dziedzinach działalności, które znacząco wpływają na wizerunek podmiotów terytorialnych i z tego powodu powinny być szczególnie wykorzystywane w działaniach marketingowych.

Wiele jest konkursów i projektów oferujących promocję jednostek terytorialnych poprzez ocenę samorządów w różnych dziedzinach ich funkcjonowania. Prezentacja wybranych inicjatyw nie ma na celu prowadzenia analiz zasadności uczestnictwa w rzeczonych projektach, dokonywania porównań czy poszukiwania efektywności ich oddziaływania, gdyż nie jest to przedmiotem rozważań teoretycznych niniejszego artykułu. Ma ona jedynie zasygnalizować, jakie istnieją

---

<sup>7</sup> A. Kołomycew, *Promocja w działalności publicznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010, nr 7, s. 92.



formy, możliwości i cele wyróżniania najciekawszych dokonań samorządów. Należy jednak stwierdzić, że ich cel, przesłanie i efekty promocyjne są podobne.

I tak, na przykład Fundacja Polskiego Godła Promocyjnego „Teraz Polska” jest organizatorem konkursu dla gmin pod nazwą TERAZ POLSKA. Jego celem jest wyłonienie oraz wyróżnienie godłem „Teraz Polska” najlepszych pod względem gospodarności oraz atrakcyjności dla mieszkańców i przedsiębiorców gmin w Polsce. Nagroda promuje gminę, podkreślając jej wszechstronną atrakcyjność, i spełnia funkcję magnesu przyciągającego do wyróżnionej gminy mieszkańców oraz inwestorów. Jest także gwarantem solidności i wzorowej pracy urzędu. Cykliczność przedsięwzięcia powoduje, że wykorzystując doświadczenie uzyskane przy promocji produktów i usług dotychczas nagradzanych w konkursie TERAZ POLSKA, godło „Teraz Polska” staje się dla gmin swego rodzaju świadectwem potwierdzającym ich nowoczesność oraz podkreślającym szczególne walory. Dzięki temu godło „Teraz Polska” stanowi oryginalne narzędzie budujące markę gminy i jej prestiż. Kryteria stosowanych ocen są dostosowane do charakteru administracyjnego oraz wielkości gminy. Odmienne wymagania obowiązują gminy wiejskie, a odpowiednio wyższe wymagania gminy o charakterze wiejsko-miejskim czy miejskim. Ocenie podlegają zagadnienia dotyczące polityki inwestycyjnej gminy, dostępności do infrastruktury technicznej, sposobów realizacji polityki społecznej, organizacji i form zarządzania urzędem, zakres działań urzędu związanych z promocją gminy<sup>8</sup>. Gminy najwyżej ocenione przez ekspertów zostają nominowane do otrzymania godła. Spośród nich kapituła wyłania laureatów.

Kolejnym przykładem może być konkurs GMINA FAIR PLAY, którego organizatorem jest Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym.

Ten konkurs z kolei ma na celu wyróżnienie i promocję gmin przyjaznych dla inwestorów, zwiększenie zainteresowania inwestorów i mediów gminą, promowanie przejrzystych relacji z przedsiębiorcami i społecznością lokalną, promowanie współpracy pomiędzy biznesem a gminami przyjaznymi dla inwestorów. Zachęca gminy do wypracowania odpowiednich standardów obsługi przedsiębiorców poprzez wprowadzenie stosownych zmian w wewnętrznej organizacji pracy. Ważnym celem jest promowanie inwestycji przyjaznych środowisku i osobom niepełnosprawnym, pomoc w wymianie informacji pomiędzy gminami na temat efektywnych metod promocji inwestycji, jak również zachęcanie wszystkich

---

<sup>8</sup> Regulamin uczestnictwa w Konkursie TERAZ POLSKA dla Gmin, [www.terazpolska.pl/upload/File/konkurs-teraz-polska/regulamin\\_konkursu\\_Teraz\\_Polska\(1\).pdf](http://www.terazpolska.pl/upload/File/konkurs-teraz-polska/regulamin_konkursu_Teraz_Polska(1).pdf) [dostęp 3.11.2014].

gmin w Polsce do rzetelności i uczciwości w relacjach z przedsiębiorcami<sup>9</sup>. Tak szeroki zakres działań objętych oceną służy wyłonieniu regionów o największym potencjale przedsiębiorczości i innowacyjności, a przede wszystkim przyjaznym środowisku i osobom niepełnosprawnym.

Ekonomia i finanse są przedmiotem oceny organizowanego przez Wolters Kluwer SA konkursu pn. MARKOWY SAMORZĄD. Celem konkursu jest nagradzanie polskich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) wyróżniających się pod względem dobrze zaplanowanych oraz skutecznie realizowanych działań zorientowanych na budowę i promocję marki jednostki samorządu terytorialnego, a także wysokimi wynikami ekonomiczno-finansowymi. Konkurs ma ponadto na celu upowszechnianie wiedzy na temat zasadności, warunków skuteczności oraz ekonomicznej efektywności działań marketingowych i brandingowych samorządów prowadzonych w celu przyspieszania rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również promocję najlepszych praktyk w zakresie marketingu terytorialnego, w tym w obszarze planowania, finansowania oraz kontroli skuteczności i efektywności działań<sup>10</sup>. Uczestnikami konkursu mogą być jednostki samorządu terytorialnego z obszaru całej Polski, gminy wiejskie, wiejsko-miejskie, miejskie (włącznie z miastami na prawach powiatu), powiaty oraz województwa, reprezentowane przez właściwe organy samorządowe.

Z kolei konkurs EKOINNOWACJE W GMINIE, organizowany przez Fundację Promocji Gmin Polskich, adresowany jest wyłącznie do samorządów gminnych. Samorzady te przygotowują, na własnym przykładzie, opis dobrej praktyki tworzenia warunków, korzystnego klimatu inwestycyjnego, wspierania i wprowadzania przedsięwzięć inwestycyjnych i organizacyjnych w gospodarce komunalnej i polityce samorządowej ukierunkowanej na tworzenie ekoinnowacji. Zgłaszane do konkursu opisy dobrych przykładów przedsięwzięć ekoinnowacyjnych dotyczą praktyk, przy których powstaniu samorząd lokalny odegrał istotną rolę. Opis dobrej praktyki może być wykonany nie tylko przez urząd gminy i jego jednostki, lecz także we współpracy z innymi instytucjami i organizacjami publicznymi, prywatnymi i społecznymi, jak inwestorzy, przedsiębiorstwa, pozarządowe organizacje ekologiczne i społeczne, lokalne i regionalne agencje rozwoju, instytucje otoczenia biznesu, regionalne i branżowe organizacje gospodarcze,

---

<sup>9</sup> Regulamin konkursu „Gmina Fair Play”, [www.gmina.fairplay.pl/pliki/dokumenty/2014/gfp\\_regulamin\\_2014.pdf](http://www.gmina.fairplay.pl/pliki/dokumenty/2014/gfp_regulamin_2014.pdf) [dostęp 3.11.2014].

<sup>10</sup> Regulamin konkursu pod nazwą „Markowy Samorząd”, [www.markowysamorzad.pl/regulamin,8,p.html](http://www.markowysamorzad.pl/regulamin,8,p.html) [dostęp 3.11.2014].

ośrodki naukowo-badawcze, instytuty naukowe, placówki oświatowe, parafie. Najważniejsze cele konkursu to identyfikowanie dobrych przykładów przedsięwzięć ekoinnowacyjnych w gminach w obszarze gospodarki komunalnej i polityki samorządowej, uhonorowanie i upowszechnienie najlepszych przykładów tworzenia warunków do wdrażania i rozwoju innowacyjności ekologicznej i wspierania przez samorząd gminny lokalnych przedsięwzięć ekorozwojowych. Efektem jest też pomoc w skutecznej wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy gminami w zakresie podejmowanych inicjatyw i przedsięwzięć innowacyjności ekologicznej<sup>11</sup>.

O różnorodności dziedzin będących przedmiotem ocen świadczy kolejny konkurs, którym interesują się osoby starsze. Organizowany przez Parlamentarny Zespół ds. Osób Starszych, Związek Regionów, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich oraz prasę samorządową to konkurs pn. SAMORZĄD PRZYJAZNY SENIOROM. Celem konkursu jest promowanie tworzenia zintegrowanych programów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu seniorów we wspólnotach lokalnych i regionalnych, polegających na uwzględnieniu w sposobie działania administracji uwarunkowań życiowych i wynikających z nich potrzeb osób starszych. Cel ten organizatorzy realizują poprzez zebranie informacji o programach realizowanych przez samorządy w zakresie uwzględnienia w sposobie działania administracji specyfiki potrzeb osób starszych, wybór rozwiązań, które najpełniej przeciwdziałają wykluczeniu osób starszych poprzez uwzględnienie w sposobie działania lokalnej administracji publicznej specyfiki potrzeb tej grupy społecznej oraz upowszechnienie najlepszych praktyk w zakresie objętym konkursem. W konkursie mogą uczestniczyć samorządy wszystkich szczebli, które w latach 2012–2014 realizowały programy lub projekty uwrażliwiające administrację na potrzeby osób starszych i przewidujące w tym zakresie konkretne rozwiązania dotyczące sposobu jej działania<sup>12</sup>.

I wreszcie kierowany do najszerszej grupy odbiorców Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów organizowany przez Instytut Certyfikacji i Jakości – Gospodarczo-Samorządowy HIT działający w strukturze Agencji Promocyjnej PUNKT S.

---

<sup>11</sup> Konkurs dobrych praktyk wspierania rozwoju ekoinnowacji w gminach „Gmina Ekoinnowacji”, [www.eko-gminy.pl/konkurs-dla-gmin](http://www.eko-gminy.pl/konkurs-dla-gmin) [dostęp 3.11.2014].

<sup>12</sup> [www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoly/informacje-o-konkursie-samorzad-przyjazny-seniorom-2014--przyja/](http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoly/informacje-o-konkursie-samorzad-przyjazny-seniorom-2014--przyja/) [dostęp 3.11.2014].

Pomysł na stworzenie przedsięwzięcia powstał w pilskim oddziale „Gazety Poznańskiej” w 1994 roku, kiedy w nowej rzeczywistości politycznej i gospodarczej chciano pobudzić wzrost świadomości przynależności społeczeństwa do odrębnych wspólnot lokalnych i regionalnych. W tym konkretnym przypadku chodziło o integrację mieszkańców, firm i jednostek samorządu terytorialnego ówczesnego województwa pilskiego. Tak powstała inicjatywa o nazwie Konkurs Promocyjny HIT.

Sam pomysł nie wystarczył, należało pozyskać sojuszników, opracować regulamin, zasady uczestnictwa, powołać kapitułę, zredagować statut. Do współorganizowania konkursu zaproszono ówczesnego wojewodę pilskiego, którego poproszono między innymi o ufundowanie statuetek oraz podniesienie rangi przedsięwzięcia. Informacje o rozpoczęciu Konkursu HIT pojawiły się na łamach „Gazety Poznańskiej”. Do oceny zgłoszeń zaproszono ekspertów z Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, Naczelnej Organizacji Technicznej, wójtów, burmistrzów, przedstawicieli wojewody, dziennikarzy „Gazety Poznańskiej”. Ocena polegała na zapoznaniu się z nadesłanymi zgłoszeniami, własnymi informacjami i wyrażeniu własnej opinii o podmiotach. Jak wynika z powyższego, w pierwszym okresie ocena była mało obiektywna. Mimo tego projekt HIT stopniowo zaczął pozyskiwać coraz więcej zwolenników i uczestników. W trzy lata później, czyli w 1997 roku, zasięg oddziaływania konkursu gospodarczego o nazwie HIT obejmował już województwa: pilskie, konińskie, kaliskie i leszczyńskie. Wówczas zmieniono nazwę i zastrzeżono w Urzędzie Patentowym znak słowno-graficzny Konkurs Gospodarczo-Samorządowy HIT. Organizatorzy zadbali o współdziałanie wojewodów przy organizowaniu tego przedsięwzięcia w poszczególnych województwach oraz uczestnictwo przedstawicieli prestiżowych organizacji w pracach kapituły. Propagowano konkurs poprzez informowanie czytelników „Gazety Poznańskiej” o uczestniczących podmiotach oraz samym przedsięwzięciu. Organizowanie na wysokim poziomie gali finałowej w poszczególnych województwach, gdzie również uczestniczyli przedstawiciele innych mediów, oraz oznaczanie zastrzeżonym godłem HIT każdej o nim informacji przyczyniło się do rozpoznawalności marki konkursu HIT.

W 2000 roku, po nowym podziale administracyjnym kraju, rozszerzono zasięg projektu na całą Wielkopolskę, województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie oraz ziemię lubuską. Zadbano też o nowy wizerunek marki. Zaangażowano artystę plastyka, aby zaprojektował nową statuettkę na podstawie zastrzeżonego logo. Ustandaryzowano wzory dokumentów, regulaminów, dyplomów,

materiałów graficznych, zasady uczestnictwa i oceny we wszystkich województwach oddziaływania przedsięwzięcia. Informacje o konkursie potencjalni uczestnicy mogli już pozyskiwać ze strony internetowej. Aby zwiększyć prestiż marki – konkursu, zadbano o patronaty marszałków i wojewodów, zaproszono do współorganizowania takie organizacje pozarządowe, jak związki miast i gmin, konwenty starostów, izby gospodarcze.

W założeniach tej inicjatywy, która od dwudziestu lat funkcjonuje na rynku, jest wyłonienie i nagrodzenie tych dokonań gospodarczych, samorządowych, ekologicznych i organizacyjnych, które stanowią wizytówkę rzeczywistego potencjału przedsiębiorczości i samorządności regionu, prezentują najwyższy poziom innowacyjności, jakości, techniki i technologii. W odbiorze społecznym (konsumentckim) nagrody konkursowe mają być dowodem wysokiej jakości działania laureatów. Sojusznikami przedsięwzięcia są instytucje i organizacje statutowo zaangażowane w promowanie lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości i samorządności. Są to: marszałkowie i wojewodowie poszczególnych województw, starostwa powiatowe i urzędy gmin oraz ich komórki promocyjne, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, izby gospodarcze i rolnicze, redakcje lokalnych czasopism.

Uczestnikami konkursu mogą być podmioty gospodarcze, urzędy gmin, związki międzygminne, starostwa powiatowe, stowarzyszenia i instytucje spełniające wymagania regulaminu konkursu. Formuła konkursu wyrównuje szansę podmiotów gospodarczych i instytucjonalnych o zróżnicowanej skali działania i fizycznych rozmiarach, które nie są i nie mogą być przedmiotem oceny porównawczej. Przedmiotem oceny jest zawsze dziedzina zgłoszona do konkursu, dlatego uczestnicy mogą zgłaszać swoje osiągnięcia w wielu edycjach.

Przykładem różnorodności działań podlegających ocenie są wybrane tematy zgłoszeń do konkursu przez samorządy. I tak, Urząd Miasta i Gminy w Kępnie zgłosił temat „Modernizacja ratusza kępińskiego”; Gmina Drawsko poddała ocenie „Osiągnięcia inwestycyjne w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, ekologii i bezpieczeństwa z efektywnym wykorzystaniem funduszy unijnych”; Urząd Miejski w Nowym Tomyślu zgłosił temat pn. „Walory edukacyjno-promocyjne programu «Osadnictwo olęderskie perłą ziemi nowotomyskiej»”, a Urząd Miejski w Sulechowie prezentował „Modelowe działania podnoszące jakość życia społeczności lokalnej i turystyczną atrakcyjność Sulechowa na przykładach adaptacji zboru kalwińskiego oraz budowy portu turystycznego na Odrze w Cigacicach”. Kolejne przykłady to „Wielofunkcyjna hala widowiskowo-sportowa

z salą rehabilitacyjną” zgłoszony przez Urząd Miejski w Turku, „Efekt ekologiczny i ekonomiczny termomodernizacji budynków wchodzących w skład majątku powiatu konińskiego” zgłoszony przez Starostwo Powiatowe w Koninie czy zaprezentowany przez Urząd Gminy Stare Miasto temat, by poddać ocenie „Wysoką efektywność działań samorządu w zakresie przyciągania inwestycji i rozwoju przedsiębiorczości”.

Jak widać, zróżnicowanie tematów jest ogromne i zawiera dokonania z różnych obszarów działalności samorządów. Otwiera to wiele możliwości przedstawienia kapitule konkursowej zrealizowanych pomysłów na rozwój ocenianych podmiotów. Ich zakres wynika oczywiście z wielkości obszaru, liczebności mieszkańców, możliwości budżetowych. Podczas oceny czynniki te są brane pod uwagę, gdyż rozmiar dokonań nie jest i nie może być równy dla wszystkich.

Oceny zgłoszeń konkursowych dokonuje kapituła, którą tworzą starostwie regionu, zaproszeni wójtowie i burmistrzowie lub ich upoważnieni przedstawiciele, reprezentanci urzędu marszałkowskiego, uczelni wyższych, agencji rozwoju regionalnego i lokalnego, izb gospodarczych i rolniczych, redakcji lokalnych czasopism i – w szczególnych przypadkach – eksperci z różnych dziedzin gospodarki, samorządności i ekologii. Formułując werdykt, członkowie kapituły uwzględniają dokumentację konkursową dostarczoną przez uczestników, czyli opis zgłoszenia, świadectwa jakościowe, certyfikaty, ekspertyzy, listy referencyjne, zapisy audiowizualne. Po weryfikacji tych materiałów wytypowani członkowie komisji konkursowych dokonują bezpośredniej oceny, wykorzystując własną wiedzę w zakresie dotyczącym zgłoszenia. Kapituła przyjmuje zestaw kryteriów, który umożliwi obiektywizację ocen. Wszystkie dokumenty, prezentacje muszą skupiać się wokół zgłoszonego tematu podlegającego ocenie.

Techniczną obsługą konkursu zajmuje się Biuro Konkursu HIT, które jest wyłącznym dysponentem praw do znaku słowno-graficznego „HIT” (zastrzeżenie patentowe) oraz regulaminu konkursowego, stanowiąc profesjonalne zaplecze imprezy. Nagrodami w konkursie są dyplomy i statuetki wręczane podczas gali finałowej w poszczególnych województwach. Wzór statuetki został opracowany przez poznańskiego artystę plastyka Pawła Sobeckiego, który wkomponował grafikę z logo konkursu. Dyplomy, logo i statuetka zostały zastrzeżone w Urzędzie Patentowym<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Materiały promocyjne Agencji Promocyjnej PUNKT S w Pile.

Przyznanie tytułu HIT stało się wykładnikiem wysokiej jakości i rzetelności, o który ubiega się wiele organizacji. Gala finałowa kolejnych edycji odbywa się w prestiżowych miejscach, takich jak Aula Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Dwór Artusa w Toruniu, Zamek w Gniewie, Zamek w Krokowej czy Zielonogórska Palmiarnia. Oprócz laureatów oraz VIP-ów zapraszane są również media regionalne i lokalne. Pozwala to na szerszą promocję nie tylko wyróżnionych, lecz także samego przedsięwzięcia (marki). Wójtowie i burmistrzowie często sami zabierają ze sobą przedstawicieli lokalnych mediów, aby ci informowali o walorach przedsiębiorczości na ich terenie. Ma to ogromne znaczenie wewnętrzne i zewnętrzne w budowaniu wizerunku samorządu terytorialnego

Projekt „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionu” nie jest produktem rynkowym i trudno jest go wypromować w taki sposób, jak produkty trafiające do szeregowego klienta. Funkcjonuje w pewnym segmencie rynku i tylko tam może znaleźć swoje miejsce. Niezmiernie ważne są tu czynniki marketingowe wpływające na budowanie wizerunku samorządu terytorialnego wynikające z uczestnictwa w projekcie „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionu”.

Laureatom uczestniczącym w konkursie organizatorzy zapewniają wiele narzędzi możliwych do właściwego wykorzystania w strategii marketingowej. Zakres i forma wplecenia w strategię promocyjną gminy jest uzależniona od pomysłowości i kreatywności samorządów. Zgłoszone do przedsięwzięcia tematy dają szeroki zakres przedstawienia dokonań z różnych dziedzin życia gospodarczo-samorządowego obszaru, podsumowujących dokonania pracowników, mieszkańców i lokalnego biznesu. Laureaci mogą wykorzystać promocję samorządu terytorialnego poprzez umieszczanie godła „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów” wraz z informacją we wszelkich materiałach i drukach informacyjno-reklamowych dotyczących urzędu oraz wykorzystywania w kampaniach informacyjnych prowadzonych w mediach, umieszczenia godła „Gospodarczo-Samorządowy HIT Regionów” obok nazwy gminy (miasta) na tablicach drogowych informujących o wjeździe na teren nagrodzonej gminy (miasta). Laureaci konkursu promują się także poprzez udział w kampaniach reklamowych organizowanych przez organizatorów wspólnie z innymi laureatami, korzystając z promocji w publikacjach, drukach reklamowych i tekstach promocyjnych organizatorów, z prezentacji na imprezach gospodarczych tematycznie związanych z projektem, cyklicznego informowania o nagrodzonych gminach na konferencjach prasowych oraz spotkaniach z mediami.

## Podsumowanie

Przeobrażenia społeczno-gospodarczo-polityczne, zwłaszcza reformy i członkostwo w Unii Europejskiej, wymusiły na obecnym systemie konieczność aktywizacji działań nie tylko podmiotów komercyjnych, lecz także jednostek samorządu terytorialnego. Celem działań jest podniesienie ich pozycji na wszystkich płaszczyznach zarówno wewnętrznych, jak i wewnętrznych<sup>14</sup>.

Przedmiotem działań promocyjnych jest produkt gminy, jakim są dokonania wyrastające ponad przeciętność. Można by rzec, że wszelkie działania są regulowane aktami prawnymi i gmina ma obowiązek je realizować. Podejmując się promocji własnej gminy, należy myśleć, odczuwać i działać jak sprzedawca. Najważniejszym jest odpowiedź na pytanie: Co w gminie może zainteresować potencjalnych odbiorców świadczeń gminy? W wyniku rosnącej konkurencji pomiędzy gminami i regionami coraz więcej ośrodków jest zmuszonych traktować siebie jako produkt i dążyć do sprzedania się na rynku. To znaczy, że w coraz większym stopniu muszą się one oceniać według tych samych kryteriów.

Odbiorcy produktu gminy to mieszkańcy gminy i podmioty gospodarcze zlokalizowane na terenie gminy. Są nimi również podmioty gospodarcze, instytucje, organizacje i mieszkańcy innych gmin, a także specjalnie wyodrębnione grupy adresatów istotne dla realizacji przyjętych kierunków rozwoju gminy, do których zalicza się między innymi inwestorów i turystów. Z punktu widzenia realizacji planowanych działań prorozwojowych gminy można również wskazać na inne, ważne grupy docelowe<sup>15</sup>.

Prowadzenie działań promocyjnych jest nie tylko obowiązkiem gmin, lecz także warunkiem kreowania przewagi konkurencyjnej oraz budowy atrakcyjności inwestycyjnej jednostek. W dobie rywalizacji o kapitał zewnętrzny istotne jest umiejętne wykorzystanie przez lokalnych decydentów wszelkich możliwych środków, dzięki którym można pozyskać przedsiębiorców, inwestorów, a także przychylność i akceptację lokalnej społeczności dla podejmowanych działań.

---

<sup>14</sup> E. Glińska, *Zarządzanie procesem kształtowania wizerunku miasta wśród jego mieszkańców na przykładzie Zambrowa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 7.

<sup>15</sup> B. Gajdzik, *Marketing w gminie. Wybrane zagadnienia*, Bytom 2002, s. 25.



## Literatura

- Anholt S., *Sprawiedliwość marek*, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2006.
- Dewalska-Opitek A., *Budowanie wizerunku jednostki terytorialnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ nr 4 (12), Kraków 2010.
- Gajdzik B., *Marketing w gminie. Wybrane zagadnienia*, Bytom 2002.
- Glińska E., *Zarządzanie procesem kształtowania wizerunku miasta wśród jego mieszkańców na przykładzie Zambrowa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Kochaniec A., *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.
- Kołomycew A., *Promocja w działalności publicznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010, nr 7.
- Materiały promocyjne Agencji Promocyjnej PUNKT S w Pile.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływanie*, w: *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów*, w: *Kreowanie wizerunku miast*, red. A. Grzegorzcyk, A. Kochaniec, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Zagórowska A., Malik K., Miszewski M., *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, Politechnika Opolska w Opolu, Bytom 2001.

## Źródła internetowe

- [www.terazpolska.pl](http://www.terazpolska.pl).
- [www.gmina.fairplay.pl](http://www.gmina.fairplay.pl).
- [www.markowysamorzad.pl](http://www.markowysamorzad.pl).
- [www.eko-gminy.pl](http://www.eko-gminy.pl).
- [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl).

**PROMOTION OF COMMUNES ILLUSTRATED  
WITH AN EXAMPLE OF PARTICIPATION IN “ECONOMICAL  
AND SELF-GOVERNMENTAL LEADER OF REGIONS”**

**Summary**

Marketing activities of self-governments play an important role in building an image of a commune, which should become an identifier of a given unit. It is a substantial distinguishing feature during the process of building up competitive advantage. A positive image of a settlement constitutes, above all, a condition for implementation of its mission and aims adopted.

In the article, we presented basic assumptions of marketing concepts of building image by participation in competitions in which independent experts choose and reward the most interesting achievements of communes in various branches of life of a given society. However, participation in the “Economical and self-governmental leader of regions”, a project that has gained recognisability over the years, may be a tool which can be used in marketing activities of settlements. The authors justify this theory by the fact that participation in the project is an important element of building an image of a location which will significantly influence the view on its potential and social and economic values.

*Translated by J. Lempicz mLingua Centrum Tłumaczeń*

**Keywords:** self-government units, territorial marketing, building of a commune’s image, “Economical and self-governmental leader of regions” competition